



UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

REUEL SECUNDE GONÇALVES

**A LIBERALIZAÇÃO DO SETOR POSTAL BRASILEIRO EM
DOIS ATOS:
UMA ANÁLISE DOS PROJETOS DE LEI 1.491/1999 E 591/2021**

Palmas - TO
2021

REUEL SECUNDE GONÇALVES

**A LIBERALIZAÇÃO DO SETOR POSTAL BRASILEIRO EM
DOIS ATOS:
UMA ANÁLISE DOS PROJETOS DE LEI 1.491/1999 E 591/2021**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional da Universidade Federal do Tocantins – PROFIAP/UFT. Foi avaliada para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e aprovada em sua forma final pelo orientador e pela Banca Examinadora.

Orientadora: Dra. Aline Sueli de Salles Santos

Palmas - TO
2021

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

G635I Gonçalves, Reuel Secunde.
 A liberalização do setor postal brasileiro em dois atos: uma
 análise dos Projetos de Lei 1.491/1999 e 591/2021 . / Reuel Secunde
 Gonçalves. – Palmas, TO, 2021.
 131 f.

 Dissertação (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).**

FOLHA DE APROVAÇÃO

REUEL SECUNDE GONÇALVES

A LIBERALIZAÇÃO DO SETOR POSTAL BRASILEIRO EM DOIS ATOS: UMA ANÁLISE DOS PROJETOS DE LEI 1.491/1999 E 591/2021

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional da Universidade Federal do Tocantins – PROFIAP/UFT. Foi avaliada para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e aprovada em sua forma final pelo orientador e pela Banca Examinadora.

Data de aprovação: 19/11/2021

Banca Examinadora

Documento assinado digitalmente
 Aline Sueli de Salles Santos
Data: 20/12/2021 17:03:57-0300
Verifique em <https://verificador.iti.br>

Prof^a. Dra. Aline Sueli de Salles Santos (Orientadora)

Documento assinado digitalmente
 Aline Sueli de Salles Santos
Data: 20/12/2021 17:04:29-0300
Verifique em <https://verificador.iti.br>

Prof^a. Dra. Walterlina Barboza Brasil (Membro interno)

Documento assinado digitalmente
 Aline Sueli de Salles Santos
Data: 20/12/2021 17:05:21-0300
Verifique em <https://verificador.iti.br>

Prof. Dr. João Aparecido Bazzoli (Membro externo)

Palmas, 2021

*Aos meus pais, a minha esposa e a todos
os funcionários chão de fábrica da
Empresa Brasileira de Correios e
Telégrafos.*

*Tão simples são os homens e de tal forma
cedem as necessidades presentes, que
aquele que engana sempre encontrará
quem se deixe enganar*

Maquiavel

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, que tem me indicado as direções e pavimentado meus caminhos.

Agradeço a minha mãe, Délita, pelas orações e pelas palavras de ânimo.

Agradeço ao meu pai, Alcides, por ser meu referencial de caráter e de hombridade.

Agradeço a minha irmã, Raquel, por torcer por mim e me apoiar nestes e nos outros projetos da minha vida.

Agradeço a coordenação local do Profiap/UFT, pelo suporte, principalmente nos primeiros dias desta batalha.

Agradeço a todo o corpo docente, mas em especial as professoras Ana Lucia, pelo esforço, dedicação e superação nestes tempos de pandemia, e Aline Sueli, minha orientadora, pela paciência e pelo tempo dedicado a este trabalho.

Agradeço aos remanescentes da minha turma, Adriano e Werley, meus companheiros de desespero e luta, mas também de risadas e descontração.

Agradeço aos meus colegas de trabalho lotados na AC JK, pelo apoio e companheirismo.

Agradeço aos amigos que sempre me incentivam, aqui não posso deixar de citar o Juninho e a Maristela.

E por último, agradeço a minha querida Lidi, que esteve comigo durante cada passo dessa caminhada, apoiando, co-orientando, revisando, aconselhando e brigando por eu usar tantos gerúndios. Esta última frase é uma afronta, mas te amo!

RESUMO

O principal objetivo desta pesquisa é investigar como está sendo construída a narrativa da liberalização do setor postal brasileiro ao longo dos últimos 25 anos. Para isto, propõe-se analisar o conteúdo de dois documentos essenciais para esta construção, os Projetos de Lei 1.491/1999 e 591/2021. O primeiro, inserido no contexto de privatizações da década de 1990 e o segundo, de autoria do atual governo. A escolha desses textos se deu pelo papel central que os mesmos têm nos debates a respeito do tema e por acreditar que ambos, cada qual a sua época, representam a tentativa de avanço do neoliberalismo sobre o setor. O método utilizado é a Análise de Conteúdo, seguindo os procedimentos propostos por Bardin, autora referência nesse campo. Ao final, procura-se conectar o que se apreendeu da análise dos documentos aos conceitos teóricos que norteiam este trabalho, apresentando uma série de reflexões e de novas perspectivas a respeito dos textos.

Palavras-chaves: Neoliberalismo. Liberalização. Privatização. Setor Postal. ECT.

ABSTRACT

The main objective of this research is to investigate how is being constructed the narrative of the liberalization of the Brazilian postal sector over the last 25 years. For this, proposes to analyze the content of 2 essential documents for this construction, the Bills 1.491/1999 and 591/2021. The former, inserted in the context of privatizations in the 1990s, and the second, authored by the current government. The choice of these texts was due to the central role they have in the debates on the theme and for believing that both, each at its own time, represent the attempt the neoliberalism to advance on the sector. The method used is Content Analysis, following the procedures proposed by Bardin, a reference authoress in this field. At the end, it seeks to connect the interpretation of the analysis of the documents to the theoretical concepts that guide this work, presenting a series of reflections and new perspectives regarding the texts.

Key words: Neoliberalism. Liberalization. Privatization. Postal Sector. ECT.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Selo.....	19
Figura 2 - Papa-léguas, um <i>cartoon</i> que se destaca pela velocidade.....	24
Figura 3 - Grevistas queimam bandeira do PT.....	28
Figura 4 - Estrutura da Análise de Conteúdo no Atlas.ti.....	45
Figura 5 - Entrega ao Congresso	73
Infográfico 1 - Categoria e códigos.....	49
Infográfico 2 - Extinção da concessão.....	54
Infográfico 3 - Categoria e códigos.....	64
Infográfico 4 - Categoria e códigos.....	75
Infográfico 5 - Das Obrigações.....	80
Infográfico 6 - Das atribuições.....	83
Infográfico 7 - Categoria e códigos.....	84

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRAED – Associação Brasileira das Empresas de Distribuição
ADCAP – Associação dos Profissionais dos Correios
ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
Anatel – Agência Nacional de Telecomunicações
Anatel – Agência Nacional de Telecomunicações e Serviços Postais
Aneel – Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
Art. – Artigo
Arts. – Artigos
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CF – Constituição Federal
CGU – Controladoria Geral da União
Chesf – Companhia Hidrelétrica do São Francisco
CNA – Companhia Nacional de Álcalis
CPMI – Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
CSN – Companhia Siderúrgica Nacional
CVRD – Companhia do Vale do Rio Doce
DCT – Departamento de Correios e Telégrafos
DL – Decreto-lei
EBCT – Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
ECT – Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
Eletrobrás – Centrais Elétricas Brasileiras S.A
Embraer – Empresa Brasileira de Aeronáutica
Embratel – Empresa Brasileira de Telecomunicações
FENTECT – Federação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Correios e Telégrafos e Similares
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNM – Fábrica Nacional de Motores
Fust – Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações
GTI – Grupo de Trabalho Interministerial
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ibope – Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística
IRB – Instituto de Resseguros do Brasil
NTIC's – Novas Tecnologias de Informação e Comunicação
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC – Organização Mundial do Comércio
PASTE – Programa de Recuperação e Ampliação do Sistema de Telecomunicações e do Sistema Postal
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PL – Projeto de Lei
PND – Programa Nacional de Desestatização
PPI – Programa de Parcerias de Investimento
Profiap – Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública
PSL – Partido Social Liberal
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

RESP – Reforma Estrutural do Setor Postal Brasileiro
S.A – Sociedade Anônima
SEST – Secretaria de Controle das Empresas Estatais
SFN – Sistema Financeiro Nacional
Sic – *Sic erat scriptum* [assim estava escrito]
SNC – Sistema Nacional de Correios
SNSP – Sistema Nacional de Serviços Postais
STF – Supremo Tribunal Federal
TCU – Tribunal de Contas da União
Telebrás – Telecomunicações Brasileiras S.A
UPU – União Postal Universal
Usiminas – Usina Siderúrgica de Minas Gerais

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	Problema de pesquisa.....	15
1.2	Objetivos.....	15
1.3	Justificativa.....	16
1.4	Estrutura da dissertação.....	17
2	ABORDAGEM TEÓRICA.....	18
2.1	As empresas estatais brasileiras.....	18
2.2	Os Correios.....	20
2.3	Atores institucionais e o julgamento ADPF 46.....	30
2.4	O neoliberalismo e as privatizações	37
3	CAMINHO METODOLÓGICO	42
4	APRESENTAÇÃO DOS PROJETOS.....	47
4.1	Projeto de Lei 1.491/1999.....	47
4.2	Projeto de Lei 591/2021.....	72
4.3	Inferências.....	88
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	107
6	REFERÊNCIAS.....	115
7	APÊNDICE - RELATÓRIO TÉCNICO.....	121

1 INTRODUÇÃO

Desde o final dos anos 1970, o mundo passou a assistir à diminuição do raio de atuação do Estado frente ao aumento do poderio do mercado, fruto da ascensão do neoliberalismo. Gradativamente, o espaço que o setor público ocupou por boa parte do século XX foi aberto à ação de entes privados. A mudança ocorrida dentro do sistema capitalista, começou a partir da Inglaterra, de Margaret Thatcher, adentrou os Estados Unidos, de Ronald Reagan, e em pouco tempo se espalhou por todo o planeta (CHAVES; FRAZÃO, 2009; DWECK, 2000; SIQUEIRA, 2008).

Como não poderia ser diferente, o setor postal também foi alvo das alterações impostas pela doutrina neoliberal. A partir da década de 1980, Organismos internacionais, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), atuaram como direcionadores dessa transformação, sempre apontando para a liberalização e a desestatização (TEIXEIRA, 2016a).

Em geral, o processo de privatização dos serviços postais começa com a substituição do operador de correios, de um órgão da administração pública direta para uma empresa pública com gestão própria. Esse primeiro passo busca viabilizar, através de uma estrutura corporativa não atrelada diretamente ao Estado, o início da abertura de mercado. Neste sentido, o Brasil foi pioneiro (TEIXEIRA, 2013).

A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) é uma empresa pública criada pelo Decreto-lei 509, de 20 de março de 1969, que pertence à administração pública indireta e que, desde a sua fundação, está no centro da política postal brasileira.

Esta política, alicerçada na estatal, tem seguido o mesmo modelo desde então. Nestes pouco mais de 50 anos o Brasil e o mundo passaram por uma série de transformações econômicas, tecnológicas e políticas, porém, a estrutura básica do setor postal brasileiro se manteve a mesma. No entanto, não faltaram tentativas de alterá-la.

Na segunda metade da década de 1990, o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) esboçou um alinhamento com o modelo imposto pelos organismos internacionais para o setor de correios, quando 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 sistema controlado por uma agência reguladora. A intenção, de acordo com os proponentes, não era privatizar a ECT, mas adequá-la ao livre mercado. Como será visto à frente, por uma série de fatores, o projeto não saiu do papel.

Recentemente, em 2021, após várias sinalizações a respeito do tema, o governo do presidente Jair Messias Bolsonaro apresentou ao congresso o PL 591/2021, que trata da liberalização e desregulamentação do setor postal brasileiro e da privatização da ECT, com a alteração da atual política postal que, pela proposta, passaria a ter o mercado, não o Estado, como direcionador. Não por coincidência, ainda sobre a influência do já antigo neoliberalismo.

A discussão a respeito da privatização da ECT e da liberalização dos serviços de correios ocorre há muito tempo e envolve diversos atores, como o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Além destes, os sindicatos, os empregados, as empresas privadas e a própria ECT se manifestam e se posicionam cada qual à sua maneira. É nessa arena política que o debate sobre o tema vem sendo travado ao longo dos últimos 25 anos.

Os projetos acima citados são balizadores, ou vetores, desse debate e onde orbitam os discursos institucionais relacionados a política postal brasileira. Os Projetos de Lei 1.491/1999 e 591/2021 são símbolos de uma mudança que parece cada vez mais iminente.

Diante da complexidade do tema, e por acreditar que esses projetos condensam, sintetizam e pautam a narrativa da liberalização do setor de correios no Brasil, e, conseqüentemente, a mudança na política postal brasileira, a proposta deste estudo é analisar o conteúdo destes textos, buscando respostas abaixo da superfície, em camadas mais profundas.

Para isto, lançou-se mão do método de análise de conteúdo, que, de acordo com Bardin (2011, p. 52), “é a manipulação de mensagens (conteúdo e expressão deste conteúdo) para evidenciar os indicadores que permitam inferir sobre uma outra realidade que não a da mensagem”. Ou seja, podem-se extrair dos textos analisados significados que vão além do que está colocado de forma explícita ou de uma primeira interpretação.

A intenção é dar relevo aos principais pontos explorados pelos autores dos projetos, revelando aspectos importantes para o entendimento do assunto, com foco em temas centrais, como: a privatização da ECT; a livre concorrência e o mercado

postal; a dualidade atividade econômica *versus* serviço público; o papel do Estado e da iniciativa privada; e a importância do setor postal para o desenvolvimento e a para integração nacional.

Além disto, é necessário pontuar as reações dos diversos atores institucionais envolvidos, tarefa calcada em fontes primárias e no trabalho de Teixeira (2013; 2016a), que fez um brilhante apanhado histórico da época em que o PL 1.491/1999 veio a público.

Ao mesmo tempo, é imprescindível a comparação do conteúdo das propostas, buscando revelar pontos de convergência e de divergência e entendendo como cada texto se articula ao outro na construção da narrativa da liberalização e reestruturação do setor postal brasileiro.

1.1 Problema de pesquisa

A partir da análise do conteúdo do PL 1.491/1999 e do PL 591/2021, o que se busca saber é: quais são os pontos centrais da narrativa da liberalização do setor postal brasileiro? Esta pergunta tem seus desdobramentos, como, de que forma estes temas são tratados nos textos e o que revelam sobre a tentativa de redefinição da política postal do Brasil? E, como os projetos se articulam na formação da narrativa?

A hipótese é que, mesmo sendo apresentadas em épocas diferentes, as propostas têm em comum a manifestação de preceitos neoliberais. Os adeptos desta ideologia operam de forma a pressionar os Estados a aderirem a lógica do mercado e da desregulamentação. O setor postal, pelo potencial econômico, é alvo dessa agenda.

1.2 Objetivos

O objetivo desta pesquisa é investigar como está sendo construída a narrativa da liberalização do setor postal brasileiro, que tem como principal representante a ECT, ao longo dos últimos 25 anos. Para isto, propõe-se analisar o conteúdo de dois documentos essenciais para esta construção, o PL 1.491/1999, apresentado pelo Poder Executivo na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso e o PL 591/2021, de autoria do atual governo federal. Delimitou-se como objetivos específicos:

- a) Contextualizar a criação das principais empresas públicas do país, dentre elas a ECT;
- b) Apresentar um breve histórico do setor postal no Brasil, da chegada dos portugueses aos dias atuais;
- c) Apresentar manifestações de outros atores institucionais no contexto histórico dos documentos analisados, com maior ênfase ao julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 46;
- d) Traçar um paralelo entre o atual cenário de transformação no setor postal brasileiro e as mudanças impostas pelo neoliberalismo.

1.3 Justificativa

Como funcionário da ECT desde 2011, sempre na área de atendimento, tenho ouvido dos clientes as mais diversas manifestações a respeito da empresa e dos serviços por ela prestados e é impossível não notar que os discursos proferidos nas agências têm cada vez mais se voltado para o tema da privatização dos Correios, pautados principalmente pelo posicionamento do atual governo.

Junte-se a isto o ambiente de trabalho em uma empresa pública na iminência de ser desestatizada, com o assunto surgindo dos corredores aos e-mails institucionais, e não poderia ser outra a linha de pesquisa escolhida ao adentrar no Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública (Profiap).

Esta dissertação vai além da privatização da ECT. Investiga todo o processo de liberalização do setor postal brasileiro com foco na narrativa institucional que começou a ser construída na segunda metade da década de 1990 e se mostra cada vez mais viva na contemporaneidade.

As mudanças no setor postal, principalmente no que diz respeito a liberalização dos serviços de correios, são um fenômeno global. No entanto, existem peculiaridades em cada nação onde elas são implementadas (TEIXEIRA, 2016a). Para entender as especificidades da liberalização do setor postal brasileiro é preciso estudar como este fenômeno tem se desenhado aqui. E é isto que justifica esta pesquisa.

1.4 Estrutura da Dissertação

Além dessa parte inicial e das considerações finais, esta pesquisa está dividida em três capítulos principais.

No primeiro, traz-se aspectos acerca da gênese das empresas estatais brasileiras; da história dos correios no Brasil, que remete ao início da colonização portuguesa no século XVI; dos atores institucionais que participam das discussões a respeito da liberalização do setor postal, com foco maior no STF e no julgamento da ADPF 46; e, ainda, faz-se um apanhado sobre a doutrina neoliberal.

O segundo capítulo discorre sobre aspectos metodológicos que evidenciam esta pesquisa como descritiva/exploratória. Disserta também sobre o método de análise de conteúdo e os conceitos da sua principal expoente, a francesa Lawrence Bardin (2011).

O terceiro capítulo apresenta as análises realizadas divididas em duas partes: a primeira, o Projeto de Lei 1.491/1999; e a segunda, o 591/2021, que já foi aprovado pela Câmara de Deputados e, atualmente, seguiu para votação no Senado. Cada análise é formatada da seguinte maneira: pontos principais e apresentação de categorias e seus códigos concernentes. Ao final das duas análises têm-se as inferências.

No derradeiro capítulo são expostas as ponderações finais que arrematam a pesquisa.

2 ABORDAGEM TEÓRICA

Os tópicos seguintes trazem um breve levantamento de questões importantes que circundam o tema explorado na pesquisa. O primeiro, aborda o surgimento das empresas estatais brasileiras; o segundo, faz um resumo da história dos correios no Brasil; o terceiro, traz uma apresentação do julgamento da ADPF 46 pelo Supremo Tribunal Federal; e o último, introduz o tema do neoliberalismo e das privatizações.

2.1 As empresas estatais brasileiras

No Brasil, o surgimento das empresas estatais remete a transição da década de 1930 para a de 1940, período de grande interferência do Estado na economia (TÁCITO, 1983).

Estas empresas ofereceram a infraestrutura para que os agentes privados pudessem operar, atuaram em setores que implicaram na segurança nacional e realizaram atividades que eram inviáveis para os empresários da iniciativa privada. Esta não viabilidade se dava pelo alto custo e pelo elevado tempo de retorno dos investimentos (WAHRLICH, 1980; VICENTINO; DORIGO, 2001).

Nota-se, desde este primeiro momento, o importante papel desempenhado pelas empresas públicas como vetor para o desenvolvimento do País. Saurin e Pereira (1998), não veem esse movimento como algo planejado, mas como fruto da pressão das elites empresariais para que o Estado ficasse com a parte mais difícil do processo de industrialização. Segundo estes autores, esta política, que resultou na criação de grandes estatais, se estendeu até a década de 1950.

Neste ínterim, nasceram o Instituto de Resseguros do Brasil (IRB), a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a Companhia do Vale do Rio Doce (CVRD), a Companhia Nacional de Álcalis (CNA), a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (Chesf) e a Fábrica Nacional de Motores (FNM) (KLIASS, 2018; VICENTINO; DORIGO, 2001; TÁCITO, 1983; WAHRLICH, 1980).

Durante os anos 1950, o crescimento industrial calcado no apoio do Estado ainda estava em rota ascendente. De acordo com Wahrlich (1980), neste período surgiram as empresas pertencentes aos estados da federação, como, por exemplo, a Usina Siderúrgica de Minas Gerais (Usiminas). Em 1953 foi criada a Petrobrás,

empresa estatal que teria o monopólio na exploração e refino de petróleo (VICENTINO; DORIGO, 2001).

Figura 1 – selo



Selo comemorativo da Petrobrás com imagem do presidente Getúlio Vargas (1958)
Fonte: Filatelia Halibunani (2021)

De 1960 ao final de 1970, citando apenas alguns dos nomes mais conhecidos, foram criadas: a Eletrobrás, o Banco da Amazônia (Basa), a ECT, a Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel), a Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer) e a Telebrás (KLIASS, 2018).

O período com maior criação de estatais federais se iniciou em 1967 e em 1970 o Brasil era proprietário de mais de 200 empresas (WAHRLICH, 1980).

A condução de todo este aparato estatal levou o que era para ser uma solução a se transformar em um grande problema. As empresas criadas para garantir o desenvolvimento do país se tornaram um emaranhado de entes autônomos fora de controle (ALMEIDA, 1999).

O endividamento das estatais, causado principalmente pela contenção de tarifas e pela captação de recursos no exterior, tornou as empresas deficitárias e, conseqüentemente, dependentes da União (SAURIN; PEREIRA, 1998).

Diante desta realidade, a partir de 1979, o governo logrou ter maior domínio sobre suas empresas criando a Secretaria de Controle das Empresas Estatais (SEST).

A lógica do Estado como promotor de bens e serviços começou a ser alterada. Em 1981, foi instituída a Comissão Especial de Desestatização, primeiro flerte com a privatização, ainda que a expressão não tenha sido utilizada. A medida, apesar de não ter resultados práticos, deu eco às demandas do empresariado e da imprensa por uma diminuição da presença estatal nas atividades produtivas (ALMEIDA, 1999).

Os anos 1980 foram decisivos para os novos rumos do Brasil. De acordo com Leme (2011), fatores internos e externos e a pressão de diferentes atores convergiram, o que resultou em reformas estruturais e nas privatizações. Para Siqueira (2008), neste período o Estado apenas devolveu à iniciativa privada algumas empresas que haviam sido incorporadas pelo poder público por situação de falência. Saurin e Pereira (1998) destacam as mudanças ocorridas na legislação, em 1986 e 1988, que já indicavam o que aconteceria na década seguinte.

Em 1990, entrou em vigor a Lei 8.031/1990, que instituiu o Programa Nacional de Desestatização (PND). A intenção do governo era privatizar grandes empresas em um curto período de tempo, o que efetivamente não aconteceu. Porém, o PND alcançou resultados maiores do que os obtidos em toda a década anterior (PINHEIRO; GIAMBIAGI, 2000).

Para Pinheiro e Giambiagi (2000), a partir de 1995 o processo de privatização iniciou sua fase mais abrangente. As mudanças na legislação possibilitaram a quebra de monopólios, a venda de estatais e a concessão de serviços públicos de várias naturezas, a nível federal e estadual. Segundo os autores, do final de 1991 ao início de 1999, 115 empresas foram vendidas. De acordo com Biondi (2003), Telebrás, CVRD, CSN e empresas e bancos estaduais fazem parte da grande lista de estatais privatizadas no período.

Nos anos 2000, apesar da diminuição na intensidade, as privatizações continuaram. De acordo com os números do BNDES, entre 2003 e 2015 foram incluídos no PND, dentre outros, o IRB, bancos estaduais e aeroportos, além de um grande número de concessões nas mais variadas áreas (BNDES, 2020).

2.2 Os correios

O começo da atividade de correios no Brasil remete ao início do período de colonização no século XVI. Logo após o primeiro contato dos portugueses com o novo território, coube a Pero Vaz de Caminha, escrivão oficial da expedição, redigir uma

carta ao rei lusitano, D. Manuel, para informar o ocorrido e relatar as belezas aqui encontradas. (BARROS NETO, 2004; ECT, 2020).

Em 1520, D. Manuel deu a Luiz Homem o cargo de Correios-mor do Reino, que dava a este o direito de explorar os serviços postais em regime de monopólio na colônia. Por mais de duzentos anos essa foi uma função vitalícia, que esteve em poder de uma única família. Somente em 1798, diante da expansão da demanda, é que se criou o Correio da Corte, administrado pelo poder público (BARROS NETO, 2004). No entanto, de acordo com Bovo (1997, p.19), “até a vinda de D. João VI ao Brasil, em 1808, o serviço de correios brasileiro nunca mereceu maior atenção por parte das autoridades portuguesas”.

As guerras napoleônicas obrigaram a família real e toda a corte portuguesa a permanecer no Brasil entre 1808 e 1821. Ou seja, “nosso país foi sede da monarquia lusitana, que, neste período estabeleceu os Correios Interiores do Brasil e sua conexão com o Rio de Janeiro”. Na mesma época foi inaugurada uma nova conexão marítima entre Inglaterra e Brasil, substituindo o antigo serviço de correios marítimo que existia entre os países (ECT, 2020, *online*, tradução nossa)¹.

Foi também após a chegada da corte que a primeira agência postal foi criada, no Paço dos Governadores, no Rio de Janeiro. “O decreto de 05/02/1809 regulou os serviços postais entre o Rio de Janeiro e São Paulo, entre Minas e Campos dos Goytacazes e entre a corte e o Rio de Janeiro” (BOVO, 1997, p.19).

Em 1822, Paulo Bregaro, considerado o primeiro carteiro do Brasil, às 16 horas do dia 7 de setembro, entregou uma carta enviada por D. Leopoldina a D. Pedro, carta esta que suscitou a declaração da independência, às margens do rio Ipiranga. Os correios estavam assim ligados a este importante acontecimento para o país (BARROS NETO, 2004; ECT, 2020)

Em 1835, se adotou a entrega domiciliar, os carteiros passaram a usar uniforme e a levar consigo duas bolsas, uma com as cartas a serem entregues e outra para levar as cartas que os transeuntes fossem enviar. “Em 1842, ocorreu a reforma postal, adotando-se o estilo inglês, onde o pagamento era feito previamente e a franquia se dava através do selo postal”. Em 1843, foram emitidos os primeiros selos postais brasileiros, batizados de Olho de Boi (ECT, 2020, *online*, tradução nossa).

¹ A história dos correios no Brasil só está disponível nas versões em Espanhol e Inglês do sítio dos Correios.

“Em 1850, foram criadas algumas linhas urbanas, serviço de diligência e caixas de coleta. Em 1852, foi introduzida a primeira linha telegráfica e em 1879, 13 províncias possuíam telégrafo” (BOVO, 1997, p.20).

Foi após a proclamação da república, em 1889, que houve o período de maior desenvolvimento dos serviços, com a expansão para todas as regiões do país. Isto graças à evolução dos transportes e a implementação do correio aéreo (ECT, 2020). Na última década do século XIX, nas palavras de Barros Neto:

[...] começou a mudança paradigmática de uma administração patrimonialista para uma administração burocrática, que se fez sentir mais diretamente nos Correios quando a repartição postal passou à subordinação do Ministério da Instrução Pública, Correios e Telégrafos e posteriormente, em 10 de abril de 1894, quando se subordinou ao Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas. As mudanças fizeram-se sentir até nos equipamentos postais [...] (BARROS NETO, 2004, p.40).

Em 31 de julho de 1931, o então presidente da República, Getúlio Vargas, através do Decreto 20.268/1931 criou o serviço de cartas telegráficas diárias. As cartas transmitidas por telégrafos não poderiam ter mais que 20 palavras e “poderiam ser aceitas a qualquer hora do dia, sendo transmitidas durante a noite e entregues ao destinatário até as 12 horas do dia seguinte” (BRASIL, 1931, *online*).

Neste mesmo ano, segundo Bovo (1997), as linhas telegráficas já haviam sido alvo de uma grande expansão, também fruto de um decreto presidencial. Barros Neto (2004), destaca a importância do telégrafo como meio de comunicação à época, pois, até os rumos políticos eram conduzidos por ele. Como exemplo, o autor cita as revoluções que eram planejadas via telegrama.

Ainda de acordo com Bovo (1997), em 1931, no dia 26 de dezembro, foi criado o Departamento de Correios e Telégrafos (DCT), subordinado ao Ministério dos Transportes e Obras Públicas, o órgão tinha sua sede no Rio de Janeiro, “onde permaneceu até ser transferido para Brasília, em 1975” (ECT, 2020, *online*, tradução nossa).

Para Barros Neto (2004), as mudanças ocorridas no Brasil e no mundo na década de 1960 melhoraram os meios de comunicação e o DCT se tornou obsoleto, tanto na parte operacional quanto na administrativa. Havia problemas nos equipamentos, nas instalações e com pessoal.

“Com o desenvolvimento dos setores produtivos do Brasil se fez necessária a reorganização do serviço postal, baseado em um modelo mais moderno que o do

DCT”. Foi aí que em 20 de março de 1969 o Decreto Lei 509/1969 criou a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT, 2020, *online*, tradução nossa).

Nove anos depois, a Lei 6.538 de 22 de junho de 1978, sancionada pelo então presidente, Ernesto Geisel, e que dispunha sobre os serviços postais, definiu as funções da estatal, como descrito no seu artigo 2º: “o serviço postal e o serviço de telegrama serão explorados pela União, através de empresa pública vinculada ao Ministério das Comunicações” (BRASIL, 1978, *online*).

A nova empresa buscava um modelo gerencial moderno, similar ao das organizações privadas, com foco na produtividade e na lucratividade (BOVO, 1997).

Destaca-se também a gestão inspirada em princípios militares, que remete aos primórdios dos correios no Brasil. Não é por acaso que comportamentos característicos dos membros das forças armadas sejam espelhados pelos funcionários da empresa, como a disciplina, o respeito à hierarquia e um certo senso de patriotismo. Apesar de um estranhamento inicial, a gestão baseada nesses princípios foi reforçada pelas relações interpessoais e pela formação de líderes treinados para perpetuar o modelo. É possível que este tipo de gestão tenha sido um dos motivos do sucesso da ECT em transitar entre o público e o privado, se tornando um caso raro de empresa estatal a se destacar pela eficiência e pela qualidade dos serviços (BARROS NETO, 2004).

Além de oferecer serviços que vinham ao encontro das necessidades dos clientes, os Correios consolidaram, na década de 1970, seu papel como agente nas ações de políticas públicas do governo, com serviços como:

Distribuição de livros escolares, transporte de donativos em casos de calamidade, campanhas sobre a importância do leite materno, treinamento de jovens carentes, dentre outras ações que mostravam a preocupação da empresa com a sociedade (ECT, 2020, *online*, tradução nossa).

Neste período, a ECT recebeu o suporte de consultores do correio francês que orientaram, após uma série de estudos, que a estatal fizesse mudanças que iriam ao encontro da racionalização calcada nos moldes da administração científica, baseadas

nas teorias de Taylor², Fayol³ e Ford⁴. Conceitos como: divisão do trabalho, padronização de tarefas e separação entre a concepção e execução das atividades passaram a nortear os processos da empresa. O fato de ter uma estrutura militarizada favoreceu a implementação dessas mudanças. A transformação atingiu as mais diversas áreas, desde a seleção de pessoal até a triagem e entrega de objetos postais (BOVO, 1997).

Nas décadas seguintes a empresa continuou seu crescimento e consolidação. Em 1982 foi implantado o seu até hoje mais conhecido serviço, o Sedex, modalidade de encomenda expressa que tinha o prazo de entrega de no máximo 24 horas a partir do dia da postagem.

Figura 2 – papa-léguas, um *cartoon* que se destaca pela sua velocidade



Campanhas publicitárias buscaram construir uma boa imagem do Sedex
 Fonte: *Blog Filatelista Temático* (2019)

Em 1984, os Correios, em um estudo realizado pelo instituto Gallup, foi considerada a empresa de maior credibilidade do Brasil. Em 1989, foi iniciado o processo de franquias de agências. Em 1990, foi criada a rede fluvial da Amazônia. Em 1992, a empresa obteve 92% de aprovação popular segundo pesquisa Ibope. Em 1996 e 1999, foram inaugurados terminais de carga nos aeroportos do Galeão, no Rio de Janeiro e no aeroporto internacional de Brasília, respectivamente. Ainda em 1999, se iniciou o processo de automação no atendimento para simplificação das operações e diminuição de erros (ECT, 2020).

Em continuidade ao movimento de racionalização da organização do trabalho, na década de 1990, com intuito de modernizar sua gestão, a ECT incorporou aos seus

² Frederick Taylor: no início do séc. XX, realizou estudos que foram o embrião da administração científica, “cujo objetivo era o aumento da eficiência” (MAXIMIANO, 2015, p. 52).

³ Henri Fayol: “sistematizou e divulgou as ideias a respeito do processo administrativo” (planejar, organizar, dirigir e controlar) e é um dos “construtores do moderno conhecimento sobre a gestão das organizações” (MAXIMIANO, 2015, p. 52).

⁴ Henry Ford: criador da linha de montagem móvel, “na qual o produto em processo desloca-se ao longo de um percurso enquanto os operadores ficam parados” e precursor da especialização do trabalho, onde cada trabalhador conhece somente a parte do processo em que atua (MAXIMIANO, 2015, p. 62).

processos mudanças inspiradas em outra escola da administração, o toyotismo⁵ (TEIXEIRA, 2016a).

Assim como nos anos 1970, a ECT se utilizou de ferramentas de gestão tipicamente industriais adaptadas à realidade da prestação de serviços. “As estratégias para reestruturação e modernização dos processos operacionais na ECT foram traçadas para abarcar “[...] o processo operacional sistêmico, isto é, as três áreas estratégicas para o fluxo operacional”, a saber: a captação; a triagem; e a distribuição dos objetos postais. Paralelo e complementar a isto, surgiram os sistemas informatizados que tiveram impacto direto nas atividades diárias realizadas nos três níveis operacionais da empresa (TEIXEIRA, 2013, p. 106).

De acordo com Teixeira (2016a), na segunda metade da década de 1990, com a eleição do presidente Fernando Henrique Cardoso, o governo passou a idealizar mudanças no setor postal brasileiro. A partir de iniciativas como o Programa de Recuperação e Ampliação do Sistema de Telecomunicações e do Sistema Postal (PASTE) e o Programa de Reforma Estrutural do Setor Postal Brasileiro (RESP), surgiu o Projeto de Lei nº 1.491 de 12 de agosto de 1999, que “dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Correios [...], cria a Agência Nacional de Serviços de Correios, reestruturando a ECT e alterando a sua denominação para, Correios do Brasil S/A - CORREIOS” (BRASIL, 1999a, *online*). O projeto não foi bem-sucedido, conforme explica Teixeira (2013, p. 70):

Com a oposição dos empresários do setor e as mobilizações dos trabalhadores, compreende-se a derrota do governo FHC na implantação do Sistema Nacional de Correios. Contudo, apesar das manifestações dos trabalhadores, foram as dissidências entre os grupos empresariais que selaram os rumos do setor à época.

O governo previa uma tramitação rápida do projeto de lei no Congresso Nacional, não prevendo a divergência e resistência dos grupos empresariais. Não obstante, o governo FHC pretendia a aprovação da Lei Postal na íntegra, sendo todas as emendas e substitutivos rejeitados. Isso explica porque o projeto, apresentado em 1999 na Câmara dos Deputados, ainda não havia sido votado em 2001 – véspera das eleições.

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 em 2002, que solicitou no ano seguinte a retirada do projeto da nova Lei Postal.

⁵ Oriundo da indústria automobilística, o toyotismo é o modelo criado a partir do Sistema Toyota de Produção, que tem como principal característica a busca constante pela a eliminação de desperdícios (MAXIMIANO, 2015).

Em 2000 foi inaugurada, como projeto piloto, a primeira agência do Banco Postal. Mais tarde o serviço foi expandido para todo o Brasil. Neste período algumas outras ações e serviços de âmbito social se destacaram, tais como: o programa Sou Dono da Terra e do Futuro, “que tinha o objetivo de desburocratizar a entrega de títulos de propriedade da terra a agricultores assentados”; a implantação de 100 quiosques de acesso público à internet nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro. Com a intenção de “possibilitar o acesso do cidadão às informações sociais de seu interesse, nas áreas de educação, saúde, assistência social e etc.”; e o projeto Carteiro Amigo, campanha de incentivo ao aleitamento materno, que recebeu o prêmio TOP Social 2000, concedido pela Associação dos Dirigentes de Vendas e Marketing do Brasil (ECT, 2020, *online*, tradução nossa).

Em janeiro de 2001, os Correios alcançaram 100% de capilaridade no país, ou seja, havia pelo menos uma agência em cada município brasileiro. Em 2002, foi lançado oficialmente o Banco Postal. A intenção era levar às populações que não tinham acesso a operações financeiras a prestação de serviços bancários (ECT, 2020).

No mesmo ano, foi lançado o serviço de encomendas econômicas, o PAC, para usuários que não tinham urgência na entrega, mas buscavam segurança e economia no envio. Neste mesmo período foi criada a ouvidoria dos Correios, importante passo para a relação com os clientes (ECT, 2020).

Em 2003, a empresa apoiou o programa Fome Zero, que arrecadou e distribuiu 615 toneladas de alimentos. Em 2004, foi lançado o programa Importa Fácil, “que buscava facilitar e baratear a importação de máquinas, equipamentos e insumos que fossem utilizados em pesquisas na área de ciência e tecnologia” (ECT, 2020, *online*, tradução nossa).

Em 2005, os Correios estiveram no centro das atenções da imprensa e da população em geral. A denúncia de um caso de corrupção que envolveu empregados do alto escalão da empresa culminou no que ficou nacionalmente conhecido como “mensalão”. Para Teixeira (2016a), o caso faz parte de um universo que existe há vários anos, com a presença constante de quadros políticos na gestão da empresa.

Foi instituída uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) com a alcunha de “CPMI dos Correios”, que em seu relatório final apresentou os fatos descritos acima nas seguintes palavras:

O semanário *Veja*, em sua edição nº 1.905, de 18 de maio de 2005, publicou matéria intitulada 'O homem chave do PDT', na qual são transcritos diálogos de que participava o Sr. Maurício Marinho, então diretor do Departamento de Contratação e Administração de Material da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT). Esses diálogos indicaram a ocorrência de atos de corrupção ativa e passiva no âmbito daquela empresa estatal e sugeriram diversos outros equívocos administrativos. Revelaram, ademais, informações a respeito de supostos procedimentos de troca de apoio político, no Congresso Nacional, por cargos e posições de mando em empresas estatais e diversos órgãos públicos da Administração Direta e Indireta.

A partir dessa data, o então Deputado Federal Roberto Jefferson, Presidente Nacional do Partido Trabalhista Brasileiro, que fazia parte da base de apoio e sustentação do Governo no Congresso Nacional, passou a apontar, em inúmeras manifestações na mídia nacional, a existência de um complexo sistema de financiamento ilegal dessa base de apoio, seja em processos políticos ou eleitorais, seja fora deles. Cunhou-se então, o vocábulo *mensalão* para descrever esse esquema e apontar os que nele se envolveram [...] [sic] (BRASIL, 2006, pp. 3, 4).

O mesmo relatório listou algumas medidas tomadas pelos Correios em decorrência do inquérito, como, a abertura de sindicâncias, multas, demissões, reestruturação administrativa, mudanças nas políticas de patrocínio, dentre outras. Foram afastados, além do presidente da estatal à época, o diretor de recursos humanos, o diretor financeiro, o diretor comercial e o pivô do escândalo, Maurício Marinho, chefe do departamento de contratação dos Correios.

Dois anos depois, no Relatório Empresarial e Social da ECT de 2007, a empresa destacou sua credibilidade, reafirmada pela manutenção de grandes clientes do mercado concorrencial, e a sua lucratividade, segundo o documento, naquele ano a ECT alcançou o maior lucro líquido da década (ECT, 2008).

No ano seguinte, o então presidente da república, Luís Inácio Lula da Silva, a pedido do ministro das Comunicações, criou um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), "para analisar o setor postal brasileiro e propor medidas para a sua modernização". Uma das propostas do grupo foi a transformação da ECT em uma empresa de sociedade anônima. Mais uma vez houve resistência por parte dos representantes dos trabalhadores, que temiam a perda da estabilidade e a futura privatização da empresa. Além disso, a mudança exigiria uma emenda constitucional. Com a proximidade das eleições, o governo arrefeceu e cedeu à pressão dos sindicatos, decidindo pela manutenção do modelo já existente (TEIXEIRA, 2016a, p. 77).

No entanto, em 2011, já no governo da presidente Dilma Rousseff, a Medida Provisória nº 532, de 28 de abril de 2011, convertida na Lei 12.490/2011, "incorporou

debates e proposições do Grupo de Trabalho Interministerial” (TEIXEIRA, 2013, p. 82). Nas palavras de Ribeiro (2016, p. 92, grifo nosso):

As alterações presentes incluem: a possibilidade de atuação da empresa no exterior, possibilitando constituir subsidiárias e adquirir o controle ou participação acionária em sociedades empresariais já estabelecidas; novos serviços postais como logística integrada, serviços financeiros e eletrônicos. Retira-se a estrutura de Diretorias Regionais, presente antes nos parágrafos do artigo 4º, cabendo ao Estatuto, a ser expedido por decreto, estabelecer a organização, atribuições e funcionamento dos órgãos que compõem sua estrutura básica. **E entre outros itens destacamos um dos mais importantes: passa a poder aplicar, subsidiariamente, ao DL 509, a Lei 6.404/76, que dispõe sobre a sociedade por ações (sociedade anônima ou companhia), agora sim, S.A.**

Figura 3 – grevistas queimam bandeira do PT



Episódio aconteceu após TST decidir pelo fim da greve em 2011
Fonte: Folha de S. Paulo (2011)

Paralelo a essas mudanças, o relatório 201700921 (Avaliação Da Situação Econômica e Financeira da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos Exercícios 2011-2016), da Controladoria Geral da União (CGU) apontou que de 2011 a 2016 os Correios apresentaram uma “degradação na sua capacidade de pagamento no longo prazo (Liquidez), aumento do endividamento e da dependência de capitais de terceiros, e principalmente, redução drástica de sua rentabilidade” o que levou a quatro anos consecutivos de prejuízos, de 2013 a 2016 (BRASIL, 2017a, p. 4).

O relatório apresentou alguns fatores que justificaram a situação financeira da empresa nesse período, sendo eles: a redução da atividade econômica; o aumento no pagamento de indenizações (por atraso, extravio e etc.); tarifas defasadas;

aumento dos custos com pessoal e com insumos; “elevação dos custos com benefício pós-emprego”; “redução nas aplicações financeiras”; e “transferência elevada de recursos para a União” (BRASIL, 2017a, p. 45).

O trecho apresentado abaixo, extraído do *site* da Associação dos Profissionais dos Correios (ADCAP) em matéria intitulada: “As verdadeiras causas do prejuízo dos Correios”, destaca alguns dos fatores citados no relatório da CGU, dando maior ênfase a mudança contábil que ocasionou a elevação dos custos com benefício pós-emprego, adotada pela ECT a partir de 2013.

“Não é má gestão, declínio na quantidade de cartas, redução da rentabilidade e nem os custos com o plano de saúde dos empregados a real causa do prejuízo que, desde 2013, os Correios vêm registrando”. A afirmação é do representante dos empregados no Conselho de Administração dos Correios, Marcos César Alves Silva. **Para ele o que, de fato, abalou a situação econômico-financeira da empresa foi a mudança nos critérios contábeis, que determinaram o provisionamento para a cobertura das despesas com o pós-emprego dos trabalhadores. Os novos critérios, que seguem parâmetros internacionais e foram introduzidos no país pela norma CPC 33, passaram a ser praticados nos Correios também em 2013.**

Segundo o conselheiro, a implantação dessas mudanças contábeis em estatais, que são grandes empregadoras, não recebeu a atenção necessária por parte do Governo Federal [...]. “No caso dos Correios, a situação foi ainda mais grave, em função do cenário encontrado. A empresa já vinha descapitalizada pelo congelamento de tarifas, ocorrido entre 2012 e 2014, e também pelo recolhimento excessivo de dividendos, muito além do limite mínimo de 25% estabelecido em lei. Entre 2007 e 2013, foram recolhidos como dividendos, além do mínimo, cerca de R\$ 6 bilhões em valores corrigidos” [sic] (ADCAP, 2020, *online*, grifo nosso).

De acordo com o portal de notícias G1 (2021), a ECT apresentou resultados positivos nos últimos quatro anos, sendo que em 2020 o lucro líquido foi de R\$ 1,53 bilhão. Não que o lucro ou o prejuízo sejam a única medida de sucesso ou de fracasso de uma empresa pública. Porém, segundo Barros Neto (2004), em meio ao dilema da ECT em transitar entre o público e o privado, a questão de ser uma empresa lucrativa, ou ao menos rentável, tem sempre estado entre os argumentos dos defensores da estatal.

Em 2021, a Câmara dos Deputados aprovou o texto do PL 591/2021, enviado pelo Executivo. O documento seguiu para apreciação do Senado e aguarda pela votação. Ao que parece, apesar de que com um pequeno atraso, o Brasil irá enfim aderir ao modelo pregado pelo mercado e pelos organismos internacionais.

2.3 Atores institucionais e o julgamento ADPF 46

Amabile (2012) afirma que, políticas públicas são decisões sobre questões de interesse coletivo com uma abrangência ampla. Segundo ele, estas decisões são tomadas em meio a variáveis complexas por uma autoridade constituída. Para Saravia (2007, p. 29), trata-se de “um sistema de decisões públicas que visa ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social”.

Partindo desses conceitos, é possível afirmar que a definição dos rumos do setor postal brasileiro se enquadra como uma questão de política pública. Portanto, assim como em qualquer outra dessas políticas, os movimentos que visam a transformação ou a manutenção do sistema postal estão sujeitos a uma série de fatores que interferem diretamente no processo decisório (SARAVIA, 2007).

Diante disso, fica claro que o Executivo não é o único ator institucional a direcionar os rumos da política postal brasileira. O que ocorreu após o envio do Projeto de Lei 1.491/1999 ao Legislativo retrata perfeitamente este argumento.

A proposta de mudança na ECT e de reestruturação do setor postal desencadeou a reação de outros *policy makers*, que, pelos seus próprios motivos, se opuseram ao governo. Com divergências a respeito do monopólio da ECT e do poder de atuação da agência reguladora, os empresários do setor se colocaram contra o projeto. Por outro lado, os empregados da ECT, representados pelo sindicato, viram no documento uma tentativa de privatização da empresa e também rejeitaram o texto. Estes dois grupos, principalmente o primeiro, pressionaram o Congresso a não aceitar o projeto na íntegra, o que acabou realmente acontecendo (TEIXEIRA, 2013).

Da mesma forma, os fatos que circundam o PL 591/2021 demonstram que, apesar de ser um projeto do Executivo, o documento desperta manifestações do Legislativo, do Judiciário, dos representantes dos empregados da ECT e dos empresários do setor.

É inegável que estes atores institucionais, ou *policy makers*, produzem discursos e constroem narrativas próprias. Entretanto, dentre as muitas intervenções ocorridas ao longo dos anos, uma merece atenção especial: o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 46, pelo Supremo Tribunal Federal.

Em 14 de março de 2003, a Associação Brasileira das Empresas de Distribuição (ABRAED), protocolou no STF a petição inicial da ADPF 46, “com o objetivo de reparar lesão a diversos preceitos fundamentais contidos na Carta Política, perpetrados pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – Correios [...] (BRASIL, 2003, p. 1).

Segundo o documento, as empresas de distribuição ligadas a associação, todas autorizadas a atuarem no setor, estavam sendo vítimas de uma perseguição implacável da ECT, que tentava impedir as mesmas de executarem suas atividades sob a alegação de quebra do monopólio garantido pela Lei 6.538/1978. Ainda de acordo com a inicial:

Hoje, as empresas do setor estão sendo vítimas de notificações judiciais, seguidas de ações civis e criminais, que visam impedir o desenvolvimento de suas atividades [...].

O Poder Judiciário, por sua vez, tem decidido ora entendendo que existe monopólio postal, ora pela existência da necessária manutenção do serviço postal, sendo este não conflitante com as atividades da empresa demandada [...].

A situação, portanto, é de total insegurança jurídica, pois as empresas de distribuição, em que pesem prestarem serviços de qualidade, a preços competitivos, gerando empregos, recolhendo impostos, tudo com a aprovação expressa dos Entes Federativos, estão ameaçadas pela atuação cada vez mais predatória da arguida. (BRASIL, 2003, p. 10).

Para os autores da ação, as medidas tomadas pela ECT violavam os princípios fundamentais da livre iniciativa, da liberdade de exercício de qualquer trabalho e da livre concorrência. Segundo eles, os atos da estatal são “baseados em uma lei anterior à atual Constituição, e visam assegurar aos Correios a existência de um monopólio inexistente” (BRASIL, 2003, p. 19).

Por outro lado, a ECT defendeu a constitucionalidade da Lei 6.538/1978 e justificou sua postura com relação às empresas reclamantes, por entender que: “[...] quer por terceiros, quer por meios próprios não podem as empresas integrantes da ABRAED exercer algo de que não detêm a titularidade” (BRASIL, 2004a, p. 37).

De acordo com a defesa da estatal, a associação reduziu o conceito de “carta” estabelecido na referida lei, e buscou com isto diminuir a abrangência da exclusividade da ECT.

A mesma lei estabeleceu as hipóteses excepcionais, em que permite a execução do serviço por terceiros, portanto, as empresas integrantes da ABRAED podem atuar nesse segmento específico, consoante consta do texto do diploma legal normativo. Não no segmento de cartas! [sic] (BRASIL, 2004a, p. 43).

Em tese, o julgamento da ADPF 46, iniciado em 2005, deveria dar cabo a essa situação de conflito entre empresas privadas de entrega e a ECT, porém, as discussões ocorridas no plenário do STF enveredaram por questões ainda mais complexas do que a própria decisão inicial se mostrou ser. O cerne desses debates está na natureza dos serviços postais: se são uma atividade estritamente econômica ou um serviço essencialmente público.

Para o ministro Marco Aurélio, relator do processo, com o passar dos anos, a prestação de serviços de correios deixou de ser uma incumbência exclusiva do Estado para adentrar no rol das atividades prestadas por entes privados. Segundo ele: “a distinção entre o que vem a configurar atividade econômica e o que é considerado serviço público não reside em uma intrínseca e imutável natureza das coisas. Trata-se de uma diferenciação historicamente determinada” (BRASIL, 2009a, p. 27).

É por esta razão que, na opinião dele, o conceito de “manter”, presente no art. 21, inciso X, da Constituição Federal (CF) de 1988 mudou ao longo do tempo. Se antes o termo definia expressamente que a União não poderia se afastar da obrigação de executar ela mesma a atividade postal, com a entrada de operadores privados no setor, deu-se a possibilidade de manutenção dos serviços postais sem que isto significasse a prestação direta do serviço (BRASIL, 2009a).

Ou seja, para o relator, a despeito de no passado os serviços postais terem sido enquadrados como serviço público, no Brasil, a partir da evolução da concorrência, os correios passaram a se encaixar como uma atividade econômica no sentido estrito, portanto, dentro do campo de atuação da iniciativa privada. Isto porque, segundo ele: “nenhuma atividade é, em si mesma, um serviço público. Tudo depende da maior ou menor intervenção que o Estado deseje realizar na atividade econômica ” (BRASIL, 2009a, p.58).

Isto leva a outro ponto destacado pelo ministro, que é o novo modelo de Estado implementado no país a partir dos anos 1990. Para ele:

Se a forma mais comumente associada à regulação de monopólios naturais havia sido a nacionalização das empresas atuantes no setor, fez-se necessário organizar a transição da outrora prestação pública para a hodierna

atividade privada, e ao Estado coube então exercer o papel regulatório, para que não houvesse distorções no desenvolvimento da atividade. Essa transferência da prestação pública para a particular pôde ser sentida nos setores de siderurgia, de mineração, de telecomunicações e de energia elétrica, restando ainda os serviços postais, objeto da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental. (BRASIL, 2009a, p. 32).

Ademais, o relator se alinha ao proposto pelo PL 1.491/1999: na defesa da manutenção obrigatória de serviços essenciais, universais e contínuos, pela União; no cuidado em afirmar que a liberalização do setor não é sinônimo de privatização; e no argumento de que a ECT deve atuar dentro de um regime de concorrência na prestação dos serviços postais, portanto, sem contar com nenhum privilégio. E arremata com a afirmação de que:

[...] o próprio governo de outrora já entendia não mais caber qualquer espécie de atuação monopolística, com reserva de mercado exclusiva para a ECT. Ao revés, reconhecia a necessidade de um modelo que fosse mais ágil e eficiente e sinalizava ser possível a convivência de dois regimes, afastando-se, desse modo, da controvérsia sobre a exata definição do serviço postal como serviço público ou como atividade econômica. (BRASIL, 2009a, p. 56).

Em uma linha argumentativa oposta, o ministro Eros Grau inicia seu voto declarando divergir do relator e afirma que, “toda a exposição atinente à atividade econômica em sentido estrito perde o sentido porque o serviço postal é serviço público” e ratifica seu posicionamento nas seguintes palavras:

[...] o serviço postal é serviço público. Portanto, a premissa de que parte o arguente é equívoca. O serviço postal não consubstancia atividade econômica em sentido estrito, a ser explorada pela empresa privada. Por isso é que a argumentação em torno da livre iniciativa e da livre concorrência acaba caindo no vazio, perde o sentido. De serviço a ser prestado exclusivamente pela União se trata [...] (BRASIL, 2009a, pp. 65-66).

Em seguida, o ministro aponta para o que julga ser um equívoco da Lei 6.538/78: o uso da expressão “monopólio” para se referir aos serviços em que a ECT tem exclusividade (BRASIL, 2009a).

A palavra em si não altera a essência do que pretendia o legislador, no entanto, como demonstram os recortes abaixo, a substituição pelo termo “privilégio” reforça a posição defendida pelo magistrado:

Tenho reiteradamente insistido na necessidade de apartarmos o regime de privilégio, de que se reveste a prestação dos serviços públicos, do regime de

monopólio sob o qual, algumas vezes, a exploração de atividade econômica em sentido estrito é empreendida pelo Estado. Monopólio é de atividade econômica em sentido estrito. Já a exclusividade da prestação dos serviços públicos é expressão de uma situação de privilégio.

O serviço postal é prestado pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, empresa pública, entidade da Administração Indireta da União, como tal, criada pelo decreto-lei n. 509, de 10 de março de 1.969, que foi recebido pela Constituição de 1.988. Atua, isto é, deve atuar em regime de exclusividade na prestação dos serviços que lhe incumbem, ou seja - em linguagem técnica correta em situação de privilégio [o privilégio postal] ou na linguagem corrente - em regime de monopólio. (BRASIL, 2009a, p. 67, 69).

Adiante, o ministro diverge novamente do posicionamento do relator ao defender que a realidade brasileira exige uma forte presença estatal e que “a proposta de substituição do Estado pela sociedade civil, vale dizer, pelo mercado, é incompatível com a Constituição do Brasil” (BRASIL, 2009a, p. 70).

E finaliza ao declarar que: “tudo quanto da tribuna foi dito sobre a evolução da tecnologia é veraz, mas deve refletir-se, na vigência da Constituição de 1.988, em aprimoramento tecnológico da empresa estatal delegada da prestação dos serviços, a ECT” (BRASIL, 2009a, p. 70).

Esses dois votos antagônicos acabaram ditando os rumos do julgamento. Se de um lado, na visão do relator, o serviço postal é uma atividade econômica e sua prestação é atribuição da iniciativa privada. De outro, o ministro Eros Grau parte do entendimento de que se trata de um serviço público, por isto, de responsabilidade da União. O ministro Joaquim Barbosa ressalta essa dicotomia e acrescenta que:

[...] temos duas questões fundamentais em análise neste caso, a primeira acerca da definição do serviço postal como atividade econômica ou como serviço público, e a segunda, em sendo ele considerado serviço público, [...] se deve ser ele prestado em privilégio pela União, por meio da EBCT, ou se pode ser delegada a terceiros, e em que extensão [sic] (BRASIL, 2009a, p. 80).

Segundo ele, “não obstante os argumentos expostos, parece-me estar com a razão a doutrina brasileira, amplamente majoritária, que entende ser o serviço postal um serviço público” (BRASIL, 2009a, p. 81).

Portanto, “[...] não é mera faculdade do Poder Público colocar esse serviço à disposição da sociedade, e muito menos deixar sua completa execução aos humores do mercado, informado por interesses privados e econômicos” (BRASIL, 2009a, 82).

Diante disto, o ministro se coloca a favor do regime de privilégio da ECT e enfatiza:

O que pretende a arguente é que o referido serviço público seja considerado atividade econômica, para que o acesso a ele seja livre à iniciativa privada e, portanto, seja ele explorado livremente no mercado. Esquece-se, porém, de que as empresas a ela filiadas (Abraed) não pretendem operar em todas as áreas em que atua a EBCT, e muito menos em todo o território nacional. Querem essas empresas atuar apenas naquele setor mais lucrativo e de maior interesse econômico [...] [sic] (BRASIL, 2009a, p. 86).

Nesse mesmo espectro, o ministro Carlos Britto compartilha o entendimento de que o serviço postal é serviço público. Para ele, a prestação deste pela União se dá em caráter compulsório, indo além ao afirmar que:

A compulsoriedade da prestação do serviço me parece um elemento do respectivo regime jurídico. Além dessa titularidade pública federal, parece-me não ser passível de transpasse para a iniciativa privada, mediante os conhecidos institutos da autorização, da concessão ou da permissão, vale dizer até - não estou sendo exagerado ao assim asseverar - que é o único serviço público não passível de transpasse para a iniciativa privada [...] (BRASIL, 2009a, p. 89).

Porém, embora contrário a posição do relator quanto à natureza do serviço, o ministro se mostra favorável à redução do conceito de “carta” aventado pelos autores da ação. O mesmo entende que a amplitude da exclusividade da ECT “circunscreve-se às atividades que impliquem comunicação privada e comunicação telegráfica”. Declara que: “aquilo que tiver caráter rigorosamente mercantil, comercial, eu excluiria dessa atividade da União” (BRASIL, 2009a, p. 90).

Neste ponto, surge o primeiro questionamento a respeito dos efeitos da diminuição do alcance do monopólio da ECT, conforme descrito no diálogo abaixo:

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (PRESIDENTE) - A parte rentável, que financia a entrega de cartas, pode ser privatizada?

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Não entendi bem.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (PRESIDENTE) - Porque o mecanismo tem financiamento cruzado, ou seja, se tira a parte rentável da empresa, inviabiliza-se a outra.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Digo o seguinte, o que tiver caráter nitidamente mercantil, eu excluiria. (BRASIL, 2009a, p. 91).

Na esteira desta questão, a ministra Ellen Gracie afirma que:

[...] sob o disfarce de agressão aos princípios constitucionais da livre concorrência e da liberdade de iniciativa o que pretende a arguente é que se lhe atribua a parcela menos penosa e mais rentável do mercado de entregas

de correspondência, o que se faria mediante leitura reducionista do texto constitucional, quando refere a serviço postal, para dele excluir tudo que não fosse correspondência privada e confidencial. (BRASIL, 2009a, p. 99).

Diante disto, a ministra se posiciona a favor da tese de que se trata de serviço público, e que, portanto, está fora da área de atuação da iniciativa privada, pois, para ela: “garantir condições de comunicabilidade e de remessa de mensagens ou objetos a todos os brasileiros é objetivo que responde a mais do que o simples interesse individual dos missivistas [...]” (BRASIL, 2009a, p.100).

No entanto, a partir do posicionamento do ministro Carlos Britto se inaugurou uma terceira via argumentativa, uma espécie de meio termo entre o voto do relator e o do ministro Eros Grau. O ministro Menezes Direito resumiu esta situação com as seguintes palavras:

[...] pude constatar que existem três posições aqui na Corte: uma do eminente Relator, que entende que deva ser privado o serviço postal; outra do eminente Ministro Eros Grau, que entende que deva ser estatal o serviço postal; e, finalmente, uma terceira posição, que foi alvitada pelo eminente Ministro Carlos Ayres Britto, intermediária, no sentido de que alguns serviços devam permanecer sob a exclusividade da atividade estatal e outros, por seu turno, podem ser delegados à atividade privada. São, portanto, três posições. [sic] (BRASIL, 2009a, p. 102).

Nesta linha, o voto do ministro Gilmar Mendes se assenta nessa posição intermediária. Ao mesmo tempo em que, em um primeiro momento, se alia a posição do ministro Eros Grau, o magistrado assume que: “a própria dinâmica, hoje, dos serviços estaria a indicar a participação dos atores privados e uma certa obsolescência dos dispositivos, pelo menos se lidos na sua literalidade estrita” (BRASIL, 2009a, p. 107).

É para esta direção que aponta o ministro Ricardo Lewandowski, ao defender que: “a competência privativa da União para manter o serviço postal [...] não engloba a correspondência comercial e a entrega de encomendas. Esses serviços não estão [...] abrangidos pelo monopólio estatal, que se limita ao serviço postal *stricto sensu* [...]” [sic] (BRASIL, 2009a, p. 117).

Diante de todos esses argumentos, após quatro anos de julgamento, o tribunal decidiu delimitar o campo de atuação da ECT e dos operadores privados, estabelecendo o entendimento de até onde vai o monopólio dos Correios, conforme explicitado nas linhas abaixo:

Por seis votos a quatro, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) declarou que **a Lei 6.538/78, que trata do monopólio dos Correios, foi recepcionada e está de acordo com a Constituição Federal. Com isso, cartas pessoais e comerciais, cartões-postais, correspondências agrupadas (malotes) só poderão ser transportados e entregues pela empresa pública.** Por outro lado, **o Plenário entendeu que as transportadoras privadas não cometem crime ao entregar outros tipos de correspondências e encomendas [...]** (BRASIL, 2009b, *online*, grifo nosso).

2.4 O neoliberalismo e as privatizações

De acordo com Therborn (1995, p. 139), o termo linguístico neoliberalismo “tem um significado específico no que concerne a um conjunto particular de receitas econômicas e programas políticos que começaram a ser propostos nos anos 70”.

Contudo, a base conceitual do movimento neoliberal começou a ser construída no final da década de 1930, desde então “radicalmente oposta ao comunismo, ao socialismo e a todas as formas de intervenção ativa do governo para além de dispositivos de garantia da propriedade privada, das instituições de mercado e da atividade dos empreendedores” (HARVEY, 2004, p. 130).

Mais especificamente, a publicação que decretou o nascimento do neoliberalismo data de 1944. O livro *O caminho da servidão* de Friedrich August von Hayek, austríaco radicado na Inglaterra, é consenso entre os teóricos da área como sendo o marco inicial da nova ideologia (VIDAL, 2006).

Na obra, Hayek associa todas as vertentes do socialismo ao surgimento de regimes totalitários e ditatoriais. Para ele, estes regimes são fruto da tentativa de implantação de um sistema coletivista, onde fatalmente se extinguem as liberdades individuais e se sufoca a livre iniciativa e a concorrência. Partindo disto, o autor defende a não intervenção estatal na economia, restringindo a participação do mesmo a aplicação de regras pré-determinadas que favoreçam a competição e a fluidez do mercado. Em resumo, o autor, com a segunda grande guerra ainda em andamento, pregava um retorno ao ideário liberal do século XIX e o afastamento definitivo do socialismo (HAYEK, 2010).

Vidal (2006, p.103), observa que as teorias de Hayek “inicialmente relegadas como excentricidades, tiveram que esperar por uma conjuntura altamente favorável para se tornarem ‘verdades’ [...]”. Aliás, segundo Harvey (2004, p. 130), o próprio autor

antecipou que “seria necessária [...] ao menos uma geração para que as concepções neoliberais passassem a ser a corrente principal de pensamento”.

É por esta razão que Paulani (2007, p. 71), afirma que o neoliberalismo nasceu “como doutrina e não como ciência”. Nas palavras dela:

Se não havia teoria econômica capaz de cumprir o papel ideológico que era necessário cumprir, então tratava-se simplesmente de afirmar a crença no mercado, de reforçar a profissão de fé em suas inigualáveis virtudes. **E para atingir o estágio em que o mercado seria o comandante indisputado de todas as instâncias do processo de reprodução material da sociedade, era preciso: limitar o tamanho do Estado ao mínimo necessário para garantir as regras do jogo capitalista, evitando regulações desnecessárias; segurar com mão de ferro os gastos do Estado, aumentando seu controle e impedindo problemas inflacionários; privatizar todas as empresas estatais porventura existentes, impedindo o Estado de desempenhar o papel de produtor, por mais que se considerasse essencial e/ou estratégico um determinado setor; e abrir completamente a economia, produzindo a concorrência necessária para que os produtores internos ganhassem em eficiência e competitividade.** (PAULANI, 2007, p. 71, grifo nosso).

Com isto em mente, o movimento angariou recursos de empresários simpáticos a ideologia e, “fundando grupos exclusivos de pensadores, [...] produziu um fluxo constante, mas em permanente expansão, de análises, textos, polêmicas e declarações de posição política nos anos 1960 e 1970” (HARVEY, 2004, p. 130).

Como um dos frutos dessa empreitada, de acordo com Harvey (2014, p. 31), “a teoria neoliberal obteve respeitabilidade acadêmica quando Hayek, em 1974, e Friedman,⁶ em 1976, ganharam o prêmio Nobel de economia”, que segundo ele, era uma condecoração controlada pela “elite bancária suíça”.

No entanto, mesmo diante disso, conforme ensina Anderson (1995), foi só com a mudança ocorrida no início da década de 1970, onde o capitalismo vigente passou a apresentar um declínio vertiginoso se comparado às primeiras décadas do pós-guerra, em um período de grande recessão econômica, é que o neoliberalismo encontrou um terreno fértil para sua ascensão. Assim, a partir da eleição de Margareth Thatcher, em 1979, na Inglaterra, e Ronald Reagan, no ano seguinte, nos Estados Unidos, a ideologia avançou pelo o ocidente e em pouco tempo acabou se tornando dominante em boa parte do mundo.

⁶ Milton Friedman, professor da Universidade de Chicago, um dos principais expoentes do neoliberalismo.

Apesar disto, de acordo com Harvey (2014), não houve uma forma padronizada de implantação do modelo em nível global. As experiências variaram de nação para nação. Contudo, é inegável a influência implacável de organismos internacionais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Banco Mundial e o FMI, que por vezes atrelaram o apoio a determinados países à adesão aos preceitos da doutrina.

Também não se pode deixar de destacar a participação dos Estados Unidos neste processo, seja diretamente, com a pressão sobre governos a abrirem suas fronteiras ao poderio do mercado, ou indiretamente, ao ceder a base conceitual pregada em determinadas universidades americanas para economistas vindos de outras nações, como no caso do Chile, primeiro laboratório neoliberal (HARVEY, 2014).

Com o passar do tempo, o modelo entrou em vigor até em países em que os representantes eleitos, a princípio, apresentavam um posicionamento alinhado aos ideais socialistas, em alguns casos, com a implantação de medidas que muitas vezes superaram a de políticos assumidamente liberais. Ou seja, o neoliberalismo atingiu o nível de sistema hegemônico (ANDERSON, 1995).

Nesta linha, Harvey (2014) afirma que a doutrina neoliberal, mesmo que em alguns pontos totalmente desarraigada da concepção original, se tornou um fenômeno global. Estava presente em potências mundiais como os Estados Unidos, Inglaterra e Alemanha, em economias menos desenvolvidas como México e Brasil, em nações onde imperava a socialdemocracia, como a Suécia e até em redutos comunistas como Rússia e China.

Daí em diante, a lógica de um Estado que participava diretamente das atividades produtivas e interferia ativamente na economia ficou para trás. Em substituição a isto, de acordo com Paulani (2007), imperaram: liberalização de mercados financeiros e desregulamentação de mercados de capitais; aumento das taxas de juros e controle de gastos públicos; enfraquecimento de sindicatos e flexibilização das relações de trabalho; e desestatização de setores produtivos e privatização de empresas públicas. Desta forma:

[...] construiu-se com muita facilidade um discurso que colocava no suposto gigantismo do Estado e em sua excessiva intervenção no andamento da economia as causas maiores da crise então experimentada, além dos privilégios que esse tipo de atuação tinha conferido aos trabalhadores [...]. Assim, a pregação neoliberal aparece como o único remédio capaz de garantir ao sistema econômico a recuperação de sua saúde. Todas essas

medidas promoveriam a libertação do mercado das correntes com que o Estado o amarrara, e os benefícios produzidos pela concorrência e pelos ganhos de eficiência que seriam produzidos logo se fariam sentir. (PAULANI, 2007, p. 77).

Calcado nessa narrativa, 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.

Para Paulani (2007, pp. 79, 80), 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.

Foi assim que, para Gomes (2020, p. 52), se liquidou “cerca de metade de nosso patrimônio público nas privatizações de FHC em troca de títulos podres ou preços muitas vezes meramente simbólicos [...]”. Na mesma direção, Biondi (2003, p. 7) afirma que:

Assim é a privatização brasileira: o governo financia a compra no leilão, vende “moedas podres” a longo prazo e ainda financia os investimentos que os “compradores” precisam fazer [...]. E, para aumentar os lucros dos futuros “compradores”, o governo “engole” dívidas bilionárias, demite funcionários, investe maciçamente e até aumenta tarifas e preços antes da privatização.

O que aconteceu na Inglaterra também serve para exemplificar essa tendência. De acordo com Harvey (2014, p. 70):

[...] empresas geridas pelo Estado tinham de ser adequadamente preparadas para a privatização, o que significa reduzir sua dívida e melhorar sua eficiência e suas estruturas de custo, mais frequentemente através da demissão de trabalhadores. A avaliação do preço das empresas também foi organizada para oferecer consideráveis incentivos ao capital privado – um processo que os oponentes compararam a “dar a prata da família”.

Como visto, a postura adotada pelo movimento neoliberal tem sérias contradições com a doutrina pregada por Hayek, fugindo completamente do discurso de menor envolvimento do Estado e de maior liberdade das iniciativas individuais, onde cada sujeito seria o responsável pelo sucesso ou fracasso dos próprios

empreendimentos. É o que destaca Harvey (2014), que 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.

Enfim, o fato de haver distorções entre a teoria e a prática não impediu que o neoliberalismo e as privatizações alcançassem cada vez mais esferas. 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 90, por influência direta dos organismos internacionais, implementou na maioria dos países uma série de mudanças voltadas a liberalização e a desestatização (TEIXEIRA, 2013; 2016b).

3 CAMINHO METODOLÓGICO

Esta é uma pesquisa de abordagem qualitativa. Quanto a categoria, conforme preconiza Gil (2002, pp. 41, 42), pode ser enquadrada como descritiva/exploratória, já que, ao mesmo tempo, “tem como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno” e “proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito”.

Ainda segundo o autor, as pesquisas podem ser classificadas com base nos procedimentos técnicos utilizados, neste caso, aqui se trata de uma pesquisa documental, focada essencialmente na análise de fontes primárias (GIL, 2002).

Como ferramenta para essas análises, optou-se pelo uso do método de análise de conteúdo que, de acordo com Mozzato e Grzybovski (2011), é um apanhado de técnicas usadas na análise de comunicações, que tem como objetivo dirimir incertezas e dar riqueza à interpretação dos dados.

Segundo Moraes (1999), o método de análise de conteúdo tem características próprias que permitem descrever ou interpretar profundamente o conteúdo de qualquer documento ou texto, indo além dos níveis de compreensão de uma leitura comum.

Não é apenas uma técnica de análise de dados, mas um método científico usado para reinterpretar mensagens e compreender significados de maneira profunda. O método de análise de conteúdo é uma ferramenta prática, um instrumento que pode se adaptar a diversos campos de aplicação, usando procedimentos especiais para processar dados científicos (MORAES, 1999).

Para Cavalcante, Calixto e Pinheiro (2014), a análise de conteúdo é a junção de técnicas de pesquisa que possibilitam descrever de maneira sistêmica as mensagens e atitudes que estão ligadas ao contexto do que é dito. Também permitem, da mesma forma, que se façam inferências sobre os dados coletados.

Cabe ressaltar o caráter subjetivo e interpretativo do método e das diferentes perspectivas e pontos de vista que circundam o pesquisador e o objeto. “De certo modo a análise de conteúdo, é uma interpretação pessoal por parte do pesquisador com relação à percepção que tem dos dados. Não é possível uma leitura neutra. Toda leitura se constitui numa interpretação” (MORAES, 1999, p. 3).

E, “por mais que se devam respeitar certas ‘regras’ e que se salientem as diferentes fases e etapas no emprego, a análise de conteúdo não deve ser considerada e trabalhada como modelo exato e rígido” (MOZZATO; GRZYBOVSKI, 2001, p.736).

Tendo isso em mente, este trabalho tem como norteador os procedimentos propostos por Bardin (2011), autora referência nesse método de pesquisa. Para ela, a análise de conteúdo é dividida em três fases: pré-análise; exploração do material; e tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

Na pré-análise, devem ocorrer “a escolha dos documentos a serem submetidos à análise, a formulação das hipóteses e dos objetivos e a elaboração de indicadores que fundamentem a interpretação final”, não necessariamente nesta ordem (BARDIN, 2011, p. 125).

A escolha dos documentos analisados neste estudo se deu pela leitura do referencial teórico aqui apresentado, principalmente pelos trabalhos de Teixeira (2013 e 2016a), que demonstram como o PL 1.491/1999 influenciou diretamente o debate a respeito da privatização da ECT e da liberalização do setor postal brasileiro. Sobre o PL 591/2021, trata-se de um documento contemporâneo a esta pesquisa, que é central na disputa atual em torno do setor e que tem uma importância histórica por trazer o tema de volta aos holofotes e por reacender as discussões da última década do século XX. Ambos os projetos são acompanhados de Exposições de Motivos, que também são objeto de análise.

Com isto, julgou-se que, apesar de não serem as únicas manifestações institucionais a respeito do assunto, estes textos representam de forma ampla e apropriada a narrativa aqui estudada e, ainda segundo Bardin (2011), atendem as regras de representatividade⁷, homogeneidade⁸ e pertinência⁹. Estas são as justificativas para a composição do *corpus* desta pesquisa.

Quanto a formulação de hipóteses e dos objetivos da análise, é preciso recorrer mais uma vez a Bardin (2011, p. 129), que explica como a análise pode dar preferência a procedimentos fechados, “métodos de observação que [...] servem para

⁷ “A amostragem diz-se rigorosa se a amostra for uma parte representativa do universo inicial” (BARDIN, 2011, p. 127).

⁸ “Os documentos retidos devem [...] obedecer a critérios precisos de escolha e não apresentar demasiada singularidade fora desses critérios” (BARDIN, 2011, p. 128).

⁹ “Os documentos retidos devem ser adequados, enquanto fonte de informação, de modo a corresponderem ao objetivo que suscita a análise” (BARDIN, 2011, p. 128).

experimentação de hipóteses” pré-definidas ou, a procedimentos de exploração, que “permitem, a partir dos próprios textos, apreender as ligações entre as diferentes variáveis [...] e facilitam a construção de novas hipóteses”. As características desta pesquisa, que tem como objetivo investigar a narrativa da liberalização do setor postal brasileiro, se enquadram no segundo caso, pois é a exploração e a análise dos documentos que fazem emergir hipóteses até então não levantadas. Esta posição é reforçada pelo trecho abaixo:

De fato, as hipóteses nem sempre são estabelecidas quando da pré-análise. Por outro lado, não é obrigatório ter como guia um corpus de hipóteses, para se proceder à análise. Algumas análises efetuam-se ‘às cegas’ e sem ideias preconcebidas. Uma ou várias técnicas são consideradas adequadas a priori para fazerem ‘falar’ o material, utilizando-se sistematicamente. Isto é o que sucede muitas vezes ao recorrermos à informática. (BARDIN, 2011, p. 128).

Sobre a elaboração dos indicadores que fundamentam a interpretação final, o primeiro passo foi definir os índices a serem buscados na exploração do texto. No caso deste trabalho, termos relacionados ao problema de pesquisa, como por exemplo: liberalização, privatização, serviço público, regulação, atividade econômica e política postal.

Os indicadores são a organização sistemática dos índices, ou o agrupamento dos mesmos em categorias (BARDIN, 2011). Previamente, em linha com o objetivo da pesquisa e com referencial teórico, foram definidas duas categorias temáticas: *Desestatização e Serviço Público*.

Feito isso, passou-se para a segunda fase da análise, a exploração do material. Nela, de acordo com Bardin (2011, p. 131), são implementadas as decisões tomadas na pré-análise, como os critérios estipulados para os índices e indicadores mencionados no parágrafo anterior. “Esta fase, longa e fastidiosa, consiste essencialmente em operações de codificação, decomposição ou enumeração, em função de regras previamente formuladas”.

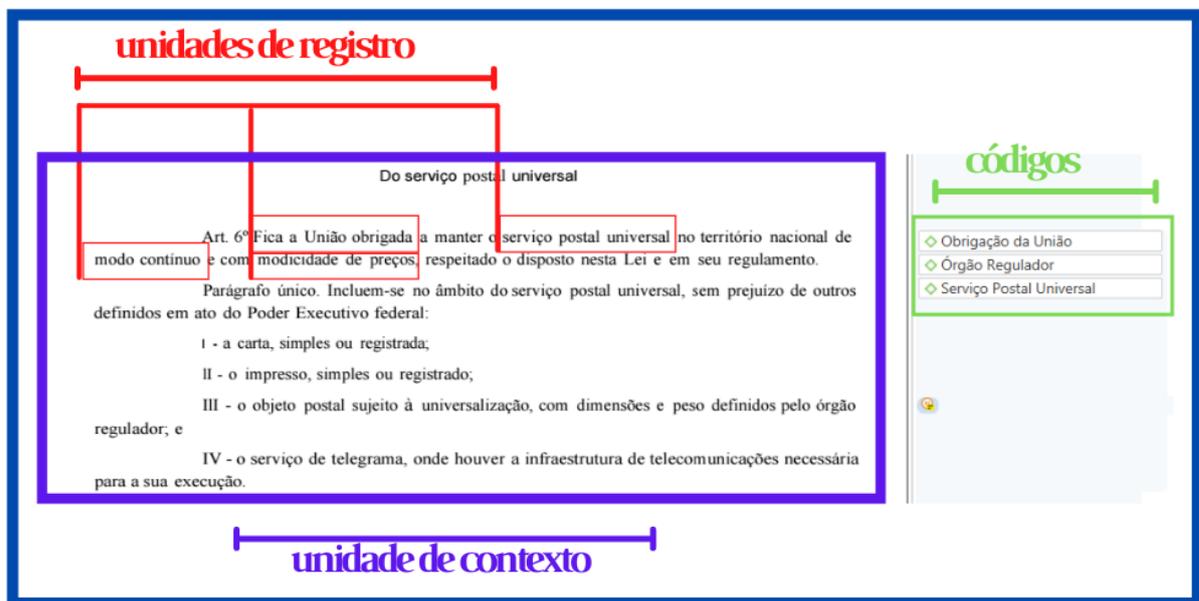
A partir deste momento, o uso de um *software* de análise de dados mostrou ser não só uma alternativa possível, mas fundamental.

A ferramenta escolhida para operacionalizar o método foi o Atlas.ti, um programa de análise de dados qualitativos que, de acordo com Walter e Bach (2015, p. 278), “pode ser empregado em diferentes tipos de pesquisa, pois é flexível, podendo ser adaptado conforme os dados, objetivos e estratégia da pesquisa”.

O *software* apresenta diversos recursos que auxiliaram na exploração dos documentos e tornaram o processo menos dispendioso, posto que facilitou, principalmente, a tarefa de codificação e categorização do conteúdo dos textos.

“A codificação é o processo pelo qual os dados brutos são transformados sistematicamente e agregados em unidades, as quais permitem uma descrição exata das características pertinentes do conteúdo” (HOLSTI, 1969 *apud* BARDIN, 2011, p. 133).

Figura 4 – estrutura da Análise de Conteúdo no Atlas.ti



Fonte: criado para esta pesquisa (2021)

Dito de outra forma, primeiro são recortadas pequenas unidades do texto que, em seguida, são classificadas e reagrupadas, fase chamada de categorização. Para Bardin (2011), a agregação dos elementos em categorias implica precisar as similaridades existentes.

Sobre a importância desta fase, a autora afirma que “a análise de conteúdo assenta implicitamente na crença de que a categorização [...] não introduz desvios (por excesso ou por recusa) no material, mas que dá a conhecer índices invisíveis, ao nível dos dados brutos” (BARDIN, 2011, p. 149).

Ainda sobre esse processo, os termos codificados são chamados de unidades de registro. O espaço onde a unidade de registro está inserida e que permite a sua compreensão é a unidade de contexto (BARDIN, 2011).

No caso do projeto de lei, a unidade de contexto segue a divisão padrão deste tipo de documento (artigos, parágrafos, incisos e alíneas), onde os temas são expostos seguindo a organização formal do texto. Essas definições são importantes para entender o processo de codificação.

A terceira fase da análise é a de tratamento dos resultados, inferência e interpretação. Porém, como citado anteriormente, não há uma ordem engessada dos procedimentos. Não foram poucas as vezes em que, na fase de exploração do material, surgiram as primeiras inferências, fruto do cruzamento entre o conteúdo dos textos e a teoria. Sempre que isto ocorreu, o registro foi feito diretamente no *software*, que permite selecionar trechos específicos do documento e fazer anotações relacionadas a eles.

O tratamento dos resultados se deu a partir das funcionalidades do Atlas.ti, que vão desde a apresentação de dados quantitativos, como por exemplo, os códigos com maior ocorrência, até a criação de elementos visuais¹⁰, como os gráficos de rede, onde são representadas as categorias e os códigos a elas pertencentes, passando pela elaboração de nuvens de palavras e pela geração de relatórios com informações estritamente qualitativas, como a apresentação ordenada das anotações citadas no parágrafo anterior e dos trechos codificados.

Diante do exposto até aqui, em resumo, o caminho metodológico foi: delimitação do *corpus* da análise; elaboração de indicadores, ou, definição dos termos a serem buscados ao explorar os documentos e das categorias temáticas as quais eles deveriam se encaixar; codificação e categorização dos textos, transformando dados brutos em informações agrupadas e organizadas de acordo com o tema; e o tratamento destas informações, ou apresentação dos resultados obtidos no processo de reestruturação dos documentos.

Finalmente, todo esse caminho teve como propósito a produção de inferências, que para Namenwirth (1969 *apud* Bardin, 2011, p. 168) “não passa de um termo elegante, efeito de moda, para designar a indução, a partir dos fatos”, e a interpretação do conteúdo dos projetos, na busca por responder os questionamentos levantados na problematização da pesquisa.

¹⁰ Tanto os infográficos presentes neste trabalho como a diagramação do relatório técnico exposto em apêndice (capítulo 7) foram elaborados utilizando os recursos do *Canva*, ferramenta *online* que permite ao usuário a criação de *designs* a partir de modelos gráficos pré-desenvolvidos. Disponível em: <https://bit.ly/32uKgiv>.

4 APRESENTAÇÃO DOS PROJETOS

Depois de submeter os projetos às duas primeiras fases da análise de conteúdo (pré-análise e exploração do material) e, após reordenar os textos através do processo de codificação e categorização, se faz necessário expor os principais pontos tratados nos projetos de lei. Desta forma, os próximos tópicos trarão um apanhado geral de cada proposta, desde o contexto em que foram apresentados até a descrição detalhada do seu conteúdo.

4.1 Projeto de Lei 1.491/1999

De acordo com a Exposição de Motivos anexada ao projeto, o PL 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, 1999b, 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 e das políticas setoriais e da reestruturação da ECT. Os temas são subdivididos em títulos, capítulos, seções e subseções.

De acordo com Teixeira (2013), sua elaboração foi influenciada pelas diretrizes de organismos internacionais alinhados à hegemonia 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, entregue ao congresso em 12 de agosto de 1999.

No entanto, na contramão das desestatizações que estavam ocorrendo 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.

Sem o apoio contundente nem mesmo da base aliada, o projeto gerou a insatisfação dos empresários do setor de encomendas, preocupados principalmente com a extensão temporária do monopólio da ECT, dos funcionários dos Correios, que

enxergavam na proposta a intenção de privatização da empresa, e até mesmo dos donos de jornais e revistas, receosos quanto a liberdade de distribuir suas publicações de forma autônoma (TEIXEIRA, 2016a).

Segundo o relatório da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados:

Foram realizadas quatro audiências públicas e diversas reuniões da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática e da Subcomissão Especial de Serviços Postais para debater o projeto. Nas audiências públicas compareceram o Senhor Ministro de Estado das Comunicações Pimenta da Veiga, o então Presidente da ECT Senhor Egydio Bianchi, diversas autoridades internacionais em assuntos de correios, além de 17 representantes de todos os setores envolvidos.

Como não havia, regimentalmente, a possibilidade de apresentação de emendas nesta Comissão, abriu-se prazo para que os deputados pudessem apresentar sugestões que contribuíssem para aperfeiçoar a lei proposta. Foram recebidas 99 sugestões [...] (BRASIL, 2001, p. 2).

As propostas de mudanças no conteúdo original frustraram os planos de aprovação acelerada e sem alterações. Diante disto, 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).

Pontos principais

Como já mencionado, na análise de conteúdo é feita a codificação e reorganização do texto. Aqui, a partir da leitura exploratória do projeto, foram definidos 13 códigos. Logo após esta etapa, as informações são reagrupadas em categorias temáticas pré-estabelecidas, neste caso: *Desestatização* e *Serviço Público*. No PL 1.491/1999, seis códigos foram enquadrados na categoria *Desestatização* e sete na categoria *Serviço Público*.

Categoria *Desestatização*

Nesta categoria estão os códigos utilizados para demarcar trechos do documento relacionados a privatização da ECT e a liberalização do setor postal

brasileiro. Teixeira (2016b, p. 354), ao tratar das mudanças propostas pelos organismos internacionais, esclarece que, tanto a entrega da estatal a iniciativa privada quanto a abertura econômica das atividades de correios fazem parte do mesmo pacote: “liberalização postal e quebra de monopólios; criação de novas formas de regulação para o setor; e corporatização e privatização dos correios estatais”.

Na análise do PL 1.491/1999, a categoria *Desestatização* reuniu os seguintes códigos:



Fonte: criado para esta pesquisa (2021)

Competição

A livre iniciativa e a competição são tópicos recorrentes no PL 1.491/1999. Foram 35 citações relacionadas ao assunto, oito no corpo do PL e 27 na Exposição de Motivos.

Para os autores do projeto, embora não existisse um marco regulatório que reconhecesse e disciplinasse a prestação dos serviços de correios por qualquer operador que não fosse a ECT, de certa forma, a competição já estava estabelecida. No entanto, eles chamam atenção para a precariedade desta situação: “a ausência de um arcabouço regulamentar mínimo em alguns momentos tem sido confundida

com uma suposta existência de um regime de livre iniciativa, o que, legalmente, não se justifica (BRASIL, 1999b). Desta forma, definiu-se como um dos objetivos da proposta:

Estabelecer um novo modelo regulamentar e institucional para o setor postal em que seja garantida a disponibilidade dos serviços de correios à população ao mesmo tempo em que **é permitida e estimulada a competição entre operadores, de acordo com os princípios de mercado.** (BRASIL, 1999b, p. 48033, grifo nosso).

Vê-se, portanto, que o plano é assegurar um regime onde a livre iniciativa e a competição estejam resguardadas por um aparato legal. Tanto que, no art. 5º, III, é dado como dever da União: “adotar, observadas as disposições desta Lei, medidas que **promovam a competição justa** e a diversidade dos serviços de correios” (BRASIL, 1999b, p. 48020, grifo nosso).

De forma semelhante, em um trecho que demonstra o papel central do tema para os proponentes, o art. 8º afirma que: “os serviços que integram o Sistema Nacional de Correios **serão organizados com base no princípio da livre, ampla e justa competição entre todos os operadores**” (BRASIL, 1999b, p. 48021, grifo nosso).

Algumas das providências para reprimir ações nocivas à livre concorrência estão no art. 24, onde fica definido que: “serão coibidos comportamentos que [...] sejam prejudiciais à **competição livre, ampla e justa entre operadores**” (BRASIL, 1999b, p. 48022, grifo nosso).

E no art. 53, que justifica a restrição à acumulação de concessões por um mesmo operador para: “**aumentar progressivamente o nível de competição** no âmbito do Sistema Nacional de Correios” (BRASIL, 1999b, p. 48024, grifo nosso).

Especificamente sobre a exploração de serviços em regime privado, no art. 87, I, fica ressaltada a subordinação dos operadores à regulação da Agência e as condições que a mesma vier a impor visando a “**competição livre, ampla e justa**” (BRASIL, 1999b, p. 48025, grifo nosso).

Mais à frente, na Exposição de Motivos, ao discorrer sobre o contexto atual do setor postal, os autores apresentam um breve histórico dos serviços de correios no mundo, que, segundo eles, começaram basicamente como uma atividade de responsabilidade dos Estados. É clara a opinião de que a ineficiência e baixa

qualidade dos serviços prestados à época pelos operadores estatais tinham ligação direta com a falta de concorrência (BRASIL, 1999b, p. 48034).

O relato segue com a narrativa da entrada dos primeiros operadores privados no setor e, conseqüentemente, o início da competição no mercado postal, entre o final dos anos 1960 e o início dos anos 1970. Dá ênfase aos serviços prestados “com atributos de qualidade sensivelmente superiores aos serviços tradicionais das administrações oficiais de correios” e descreve como os operadores públicos precisaram se adequar às exigências mercadológicas, inclusive associa a isto a criação da ECT em 1969, e, mais à frente, destaca as transformações no estilo de gestão e na abordagem de mercado dos entes estatais (BRASIL, 1999b, p. 48034).

O texto liga este momento histórico a ascensão do modelo neoliberal, apesar de nunca utilizar esta alcunha¹¹, ressaltando a mudança do paradigma econômico, onde agora “o fornecimento de serviços passa a ser partilhado pelo Estado e pela iniciativa privada”, sendo o poder público o “disciplinador do setor e fiador, perante a sociedade, da existência de serviços básicos”, e os agentes privados os responsáveis pela prestação de serviços em “regime de livre iniciativa” (BRASIL, 1999b, p. 48035).

Finalmente, os autores declaram como inevitável não se adaptar ao novo cenário e sentenciam que: “a convergência de todos os fatores comentados não é suportada pelo modelo institucional existente, baseado em premissas não mais válidas, como a de operador único, em monopólio, sem competição” (BRASIL, 1999b, p. 48036).

E afirmam buscar introduzir a competição no setor, visando “propiciar à sociedade os benefícios resultantes de um contexto em que operadores postais, em disputa de mercado, ofereçam serviços em níveis crescente de qualidade e decrescente de preços” (BRASIL, 1999b, p. 48039).

Concessão

O PL 1.491/1999 determina que a exploração dos serviços postais em regime público dependerá da outorga de concessão ou de permissão. As duas modalidades

¹¹ De acordo com Vidal (2006, p. 73), na maior parte das vezes em que o termo neoliberal é utilizado, faz-se por críticos do modelo. Para ele, talvez por isto, os simpatizantes do movimento “buscam em geral naturalizar o fenômeno neoliberal, escondendo-o por detrás de biombos como ‘superioridade dos mecanismos de mercado’ e ‘imperativos da economia globalizada’, por exemplo”.

foram agrupadas em um único código: *Concessão*, por ambas tratarem da delegação da prestação desses serviços pela União a terceiros (BRASIL, 1999b). Ao todo foram 78 citações a respeito do tema, sendo 51 no corpo do texto e 27 na Exposição de Motivos.

De início, lembrando o tópico anterior, quando versam sobre a mudança do paradigma dos serviços postais e os novos papéis dos Estados e da iniciativa privada, os autores adicionam ao discurso o que, para eles, é mais uma tendência:

A convivência entre capitais públicos e privados passa a existir não só na forma de iniciativas empresariais desvinculadas dentro de um mesmo mercado, como também o próprio correio público passa a absorver capitais privados para a revitalização de sua organização empresarial, nas mais diferentes formas [...] (BRASIL, 1999b, p. 48035).

Dentre estas diferentes formas de absorver capital privado, o texto cita a delegação, que é a “**concessão para que um ou mais operadores explorem a atividade postal em determinada região geográfica**, com pagamento ou não de taxas de exploração ao Estado” (BRASIL, 1999b, p. 48035, grifo nosso).

Os proponentes buscam alinhar o uso desta modalidade de privatização ao texto constitucional, que no art. 21, X, define que compete à União *manter* o serviço postal, afirmando que: “*manter* não significa a prestação direta do serviço, mas sim a responsabilidade de garantir a disponibilidade [...], podendo delegar a terceiros, mediante concessão, permissão ou autorização a execução do serviço postal” (BRASIL, 1999b, p. 48037).

Dito isto, o art. 49, em seu Parágrafo único, estabelece que: [...] **concessão é a delegação da prestação de serviço, mediante contrato, por prazo determinado**, sujeitando-se a concessionária aos riscos empresariais [...] (BRASIL, 1999b, p. 48023, grifo nosso).

Dado o conceito, entre os arts. 49 e 55 o texto traz uma série de diretrizes a respeito do tema, que podem ser resumidas da seguinte forma:

- Necessidade de outorga de concessão para exploração dos serviços de correios em regime público;
- Definição, pelo Executivo, do número de operadores por região e se haverá ou não um operador em âmbito nacional;
- Outorga de concessão mediante licitação; e

- Possibilidade de limitar o acúmulo de concessões (por região e por modalidade de serviços) para proteger a competição.

O instrumento que formaliza a outorga de concessão é o contrato. O art. 56 apresenta em seus 14 incisos alguns dos elementos que deverão estar presentes no documento.

Os autores destacam que, “o contrato poderá conter cláusula que permita a subconcessão parcial dos serviços (art. 58), ficando esta, no que couber, sujeita às mesmas regras da concessão que lhe deu origem” (BRASIL, 1999b, p. 48042).

Sobre a vigência da outorga, o art. 60 afirma que “o prazo máximo da concessão será de vinte anos, podendo ser prorrogado por uma única vez, por igual período, desde que a concessionária tenha cumprido as condições e metas da concessão” (BRASIL, 1999b, p. 48024).

Nesse período a concessionária será remunerada pelos serviços que prestar por meio das tarifas pagas pelos usuários. Estas, por sua vez, serão fixadas pela Agência, que, para isto, segundo o art. 65, § 4º, “levará em conta a natureza, o âmbito, a função social, os custos e demais condições de prestação dos serviços” (BRASIL, 1999b, p. 48024).

Os proponentes reforçam que, “embora a concessionária não tenha a liberdade de fixar sua própria tarifa ela poderá praticar desconto (art. 68), desde que de forma equânime e não discriminatória, vedada a redução subjetiva e o abuso de poder econômico” (BRASIL, 1999b, p. 48042).

Ainda tratando das tarifas, o art. 69 determina que: “os editais de licitação e o contrato de concessão deverão estabelecer os critérios de revisão e reajuste tarifário, observando-se a legislação vigente” (BRASIL, 1999b, p. 48024).

Em um novo tópico, o art. 70, I ao IX, elenca as situações em que a Agência poderá decretar intervenção na concessionária, dentre elas: “paralisação injustificada dos serviços; desequilíbrio econômico-financeiro, decorrente de má administração, que coloque em risco a continuidade dos serviços; e inobservância de atendimento de metas de qualidade e universalização” (BRASIL, 1999b, p. 48025).

No art. 71, fica definido que: “a intervenção será precedida de procedimento administrativo instaurado pela Agência, em que será assegurada a ampla defesa da concessionária, salvo quando decretada cautelarmente”. Ressalta-se que a

intervenção deverá ter prazo, objetivos e limites estabelecidos, pelo interventor, a partir da causa que a originou (BRASIL, 1999b, p. 48025).

A respeito da extinção da concessão, o PL 1.491/1999, apresenta, no art. 74, as possibilidades em que a mesma pode ocorrer, ficando definido no art. 75 que: “a extinção da concessão devolve à União os direitos e deveres relativos a prestação do serviço, facultando-lhe decidir pela execução direta do mesmo em regime público ou pela outorga, mediante licitação, de nova concessão” (BRASIL, 1999b, p.48025).

Infográfico 2 – extinção da concessão



Fonte: criado para esta pesquisa (2021)

Além da concessão, o texto prevê mais uma forma de habilitar terceiros a explorar os serviços postais em regime público, a permissão. Conforme o art. 80, esta modalidade de outorga será utilizada “em situações excepcionais, quando houver risco de comprometimento do funcionamento do serviço essencial e não for possível ou viável a [...] concessão, a intervenção [...], nem a prestação direta do serviço” (BRASIL, 1999b, p. 48025).

Para concluir, de acordo com o art. 83, o prazo contratual da permissão será de no máximo vinte e quatro meses, sem prorrogação. Já o art. 84, determina que a extinção da outorga se dará “pelo decurso do seu prazo de vigência, bem como por revogação, caducidade ou anulação”, com destaque para a revogação, que “poderá ser feita a qualquer momento sem que isso importe qualquer direito a indenização” (BRASIL, 1999b, p.48025).

Correios do Brasil S.A

Como já mencionado, um dos objetivos do PL 1.491/1999 é a “modernização organizacional e comercial da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT” (BRASIL, 1999b, p. 48033). O código *Correios do Brasil S.A* foi utilizado nos trechos relacionados a esse tema, que esteve presente em 21 citações, oito no corpo do texto e 13 na Exposição de Motivos.

O assunto começa a ser tratado no art. 175, que indica o primeiro passo para a reestruturação da ECT: autorizar que o Poder Executivo possa fazer a alteração da sua forma jurídica, de empresa pública, para sociedade de economia mista, passando essa a se chamar Correios do Brasil S.A (BRASIL, 1999b).

Segundo os autores, a mudança, “associada à flexibilidade de aspectos de gestão, propiciará à nova empresa condições para responder mais rapidamente às transformações inerentes a um mercado competitivo”. Eles também ressaltam a importância do investimento privado, fruto de recursos captados através da abertura de capital (BRASIL, 1999b, p. 48045).

O Parágrafo único do art. 175 enfatiza a possibilidade de expansão do objeto social da empresa, “para abarcar novas modalidades de serviços, inclusive financeiros, no âmbito do Sistema Nacional de Correios” (BRASIL, 1999b, p. 48031).

Para os proponentes, “a ampliação do objeto social para essa modalidade de serviço não transformará a Correios do Brasil S.A em uma instituição financeira, mas sim em agente complementar ao Sistema Financeiro Nacional”, que teria a oportunidade de alcançar, através de serviços bancários básicos, cidadãos não atendidos pela rede tradicional (BRASIL, 1999b, p. 48045).

A partir desse movimento inicial, o art. 176, I ao XIII, autoriza o Poder Público a adotar uma série de medidas visando, de acordo com o texto, a reestruturação e reorganização da nova empresa, com destaque para as seguintes ações:

- **Cisão e Segmentação** da Correios do Brasil S.A em várias empresas, subsidiárias, coligadas ou controladas, segmentadas por atividades ou por serviços abrangidos no Sistema Nacional de Correios (SNC);
- **Abertura do Capital** da Correios do Brasil S.A, até o limite em que a empresa possa ser controlada pela União;
- **Associação** da Correios do Brasil S.A e das suas subsidiárias e controladas com outras empresas pertencentes ao SNC, através de contratos, convênios ou formação de consórcios;
- **Participação** da Correios do Brasil S.A e das suas subsidiárias e controladas no capital de outras empresas pertencentes ao SNC, com controle ou não das mesmas;
- **Alienação** total ou parcial das ações ou quotas do capital social das subsidiárias, coligadas e controladas da Correios do Brasil S.A; e
- **Cisão, fusão ou incorporação** das subsidiárias e controladas.

Ao tratar da compra e venda de ações, o art. 177 versa sobre a inexigibilidade de licitação para a aquisição, pela Correios do Brasil S.A e suas subsidiárias e controladas, “de ações, quotas ou direitos representativos de parcela do capital social de empresas atuantes em serviços de correios no país ou no exterior” e da licitação em modalidade leilão, quando da alienação das mesmas (BRASIL, 1999b, p. 48031).

Sobre isso os autores destacam que: “o artigo reconhece a dinamicidade do mercado acionário e configura um arcabouço legal que permite à Correios do Brasil S.A realizar as operações societárias necessárias à execução de seus objetivos comerciais e estratégicos” (BRASIL, 1999b, p. 48045).

Outro ponto importante que, de certa forma, relaciona a Correios do Brasil S.A e suas subsidiárias e controladas ao tema da privatização está no art. 179, que autoriza a celebração de contrato de gestão “após o processo de reestruturação e reorganização” da empresa (BRASIL, 1999b, p. 48031).

Nesses termos, as exigências mínimas aplicadas aos futuros gestores estão elencadas no art. 179, Parágrafo único, I ao VI, que apresenta as cláusulas obrigatórias do contrato de gestão.

Finalmente, o art. 182 define que, em até 90 dias após a publicação da lei, a Correios do Brasil S.A e a Agência “deverão celebrar contrato de concessão, a título oneroso, pelo prazo de dez anos, renovável por vinte anos” (BRASIL, 1999b, p. 48031).

Órgão Regulador

Um dos objetivos da reforma do setor postal é fortalecer a atividade de regulação do Estado. Para isto, de acordo com os proponentes, o poder público “assume claramente suas funções de disciplinador da atividade econômica, em um primeiro momento formulando um arcabouço regulamentar e posteriormente exercendo o papel regulador que lhe compete” (BRASIL, 1999b, p. 48039).

Talvez por isso, nenhum marcador se repita mais na análise do PL 1.491/1999 do que o código *Órgão Regulador*. No total, foram 179 menções ao tema, 115 no corpo do Projeto e 64 na Exposição de Motivos.

O número elevado de citações demonstra a importância que os autores do projeto atribuem a Agência Nacional de Serviços de Correios, que é apresentada no art. 121 como uma “entidade integrante da Administração Pública Federal indireta, submetida a regime autárquico especial e vinculada ao Ministério das Comunicações, **com a função de órgão regulador do Sistema Nacional de Correios**” (BRASIL, 1999b, p. 48027, grifo nosso).

De acordo com o art. 18, a Agência é “encarregada da regulação, da normatização, do disciplinamento, do controle e da fiscalização dos serviços de correios e dos operadores” (BRASIL, 1999b, p. 48021).

Sua atuação será pautada, segundo o art. 156, “pelos princípios da legalidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, impessoalidade, imparcialidade, igualdade, devido processo legal, publicidade e moralidade” (BRASIL, 1999b, p. 48030).

Um exemplo das atribuições citadas acima está no art. 23, que indica que a Agência “**regulará** as modalidades de serviços de correios, **estabelecendo para cada**

uma delas os deveres, os direitos e os condicionamentos dos operadores e dos usuários” (BRASIL, 1999b, p. 48022, grifo nosso).

Ainda com relação aos serviços de correios e a influência da Agência sobre os mesmos, o texto reforça, no art. 25, I, a ideia de mínima interferência por parte do poder público, ao instruir que, “os serviços não-essenciais estarão sujeitos apenas aos condicionamentos necessários para que sua exploração não prejudique o interesse público e os direitos do usuário”; e no art. 25, II, que versa sobre a proporcionalidade entre as ações do órgão regulador e a importância que o serviço tem para a coletividade (BRASIL, 1999b, p. 48022).

No que se refere a sua ligação com os operadores, além de diversas funções referentes ao funcionamento do sistema, como, “acompanhamento dos preços e das tarifas praticadas” e regulamentação da instalação de “caixas de coleta nas vias e logradouros públicos”, apresentadas no art. 26 e no art. 28, respectivamente, a Agência também tem a prerrogativa de expedir as outorgas de concessão e de permissão para os operadores em regime público e de autorizar os operadores em regime privado a exercer suas atividades (BRASIL, 1999b, p. 48022).

Além das atribuições já expostas aqui, o art. 130, I ao XXXII, apresenta uma série de outras medidas que são de competência da Agência, dentre elas: “implementar, em sua esfera de atribuições, a política governamental para o Sistema Nacional de Correios; e fiscalizar os operadores, requisitando as informações necessárias à avaliação da qualidade, da quantidade e dos custos de seus serviços” (BRASIL, 1999b, p. 48028).

Ainda sobre o art. 130, os autores observam que todas as competências listadas, “de maneira geral, estão relacionadas às funções de disciplinamento, normatização, controle e fiscalização do Sistema Nacional de Correios” (BRASIL, 1999b, p. 48044).

Para cumprir essas funções, muitas vezes a Agência precisará se relacionar com outras entidades governamentais. Um exemplo desta relação está no art. 39, que prevê a possibilidade de requisitar às autoridades policiais federais “nas situações que comportem risco efetivo para a segurança [...] dos agentes, do patrimônio do operador ou de terceiros”, inclusive podendo, de acordo com o parágrafo 1º, aplicar sanções em caso de descumprimento injustificado das providências solicitadas, e, segundo o parágrafo 2º, tendo a prerrogativa de “estabelecer convênios com autoridades policiais

estaduais para complementação da ação policial federal” (BRASIL, 1999b, p. 48022, 48023) .

Mais referências a interação da Agência com outros entes estão no art. 131, que cita ajustes com órgãos do Sistema de Defesa da Concorrência em situações “de controle, prevenção e repressão à ordem econômica”; no art. 132, que inter-relaciona as ações do órgão regulador com o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, “visando à eficácia da proteção e defesa do consumidor dos serviços de correios”; e no art. 134, que aponta o Banco Central do Brasil como responsável pela regulamentação dos serviços financeiros prestados pelos operadores postais, “podendo a Agência atuar subsidiariamente na sua fiscalização” (BRASIL, 1999b, p. 48028).

Para operacionalizar tudo isso, o PL 1.491/1999 define a estrutura organizacional da Agência, que, de acordo com o art. 135, “terá como órgão máximo a Diretoria, devendo contar, também, com um Conselho Consultivo, uma Procuradoria, uma Corregedoria, um Centro de Documentação e uma Ouvidoria, além das unidades especializadas [...]” (BRASIL, 1999b, p. 48028).

Ademais, o art. 123 afirma que “o poder Executivo encaminhará ao Congresso [...] projeto de lei criando o quadro efetivo de pessoal da Agência”, que será, segundo o art. 124, a responsável pelo recrutamento, seleção e treinamento de pessoal; já o art. 127 define a possibilidade de a mesma “requisitar, com ônus, servidores de órgãos e entidades [...] da administração pública federal direta ou indireta” (BRASIL, 1999b, p. 48027, 48028).

Com relação à manutenção do órgão regulador, o art. 163, I ao X, estabelece as fontes de receita da Agência, dentre elas: “dotações do Orçamento Geral da União; contraprestações relativas ao exercício do poder concedente; doações, legados, subvenções e outros recursos que lhe forem destinados; e rendas e receitas eventuais” (BRASIL, 1999b, p. 48044).

Ainda sobre isto, cabe destacar o exposto no art. 164: “a concessão, permissão ou autorização para a exploração de serviços de correios será feita sempre a título oneroso [...] constituindo o produto da arrecadação receita da Agência” (BRASIL, 1999b, p. 48030).

Por fim, para ressaltar a importância do órgão regulador na reforma do setor postal, o art. 189 afirma que, “os regulamentos, normas e demais regras em vigor que

não conflitarem com as disposições desta Lei serão gradativamente substituídos por regulamentação a ser editada pela Agência” (BRASIL, 1999b, p. 48031).

Regime Privado

Segundo os autores do projeto, sob os preceitos da nova lei, “**todos os serviços de correios serão explorados em regime privado**” (BRASIL, 1999b, p. 48043, grifo nosso). Esta afirmação dá a dimensão da importância do tema para os proponentes e, conseqüentemente, para o seu papel de destaque na compreensão do conteúdo do texto.

Diante disto, o código *Regime Privado* foi utilizado para sinalizar, além das menções diretas ao termo, as referências à iniciativa privada, aos serviços explorados em regime de livre concorrência e aos operadores destes serviços. Ao todo foram 34 citações ligadas ao assunto, 16 no corpo do projeto e 18 na Exposição de Motivos.

No entanto, para entender o conceito de regime privado no PL 1.491/1999 é preciso avançar um pouco na compreensão de dois temas que serão explorados em um tópico específico: os serviços essenciais e o regime público.

Em resumo, os serviços essenciais são um pacote básico de serviços de correios disponibilizados a todos os cidadãos brasileiros. O projeto determina a prestação destes serviços por pelo menos um operador em regime público. Este operador será habilitado, pelo instrumento da concessão, ou da permissão, a explorar os serviços essenciais em nome da União.

Desta maneira, não se pode perder de vista que existem duas formas de operadores privados atuarem no SNC: em regime público e em regime privado (BRASIL, 1999b).

Fica claro que a intenção da proposta é fazer com que, a médio e longo prazo, todos os serviços de correios possam ser prestados em regime privado, incluindo os serviços essenciais, conforme apresentado no art. 86.

Desta forma, fica definido que os serviços essenciais poderão ser prestados em regime público e em regime privado, sendo que, somente o operador em regime público arcará com as obrigações impostas pelo contrato de concessão firmado com a Agência, principalmente no que se refere a universalização e a continuidade dos serviços.

Em outra direção, de acordo com o art. 86, Parágrafo único, “a exploração de serviços em regime privado se baseará nos princípios constitucionais da atividade econômica” (BRASIL, 1999b, p. 48025).

Este último recorte reforça a orientação liberalizante do projeto, contudo, o art. 87 define que, “a exploração de serviços de correios em regime privado **não afastará o operador da subordinação à atividade regulatória da Agência, nem impedirá a imposição de condicionamentos administrativos**” (BRASIL, 1999b, p. 48025, grifo nosso).

Sobre o livre ingresso de operadores privados no SNC, o art. 87, Parágrafo único, determina que: “**as proibições, restrições e interferências do poder público constituam exceções, voltadas primordialmente para os interesses e os direitos dos usuários**” (BRASIL, 1999b, p. 48026, grifo nosso).

Dentro desse contexto, o art. 90 afirma que, “a exploração de serviços de correios no regime privado dependerá de prévia expedição de autorização pela Agência” (BRASIL, 1999b, p. 48026).

Segundo o art. 93, após aprovada, “a autorização para exploração de serviço em regime privado não terá sua vigência sujeita a termo final, extinguindo-se somente por cassação, caducidade, decaimento, renúncia ou anulação” (BRASIL, 1999b, p. 48026).

No entanto, os operadores que obtiverem a autorização estarão sujeitos, caso cometam alguma infração, a sanções aplicadas pela Agência, apresentadas no art. 101, I ao V: “advertência; multa; suspensão temporária; caducidade; e declaração de inidoneidade” (BRASIL, 1999b, p. 48026).

Finalmente, ao ressaltar o caráter de atividade econômica da atuação em regime privado, o art. 89, Parágrafo único, ressalta que, “o operador deverá explorar, por sua conta e risco, os serviços autorizados, sem direito adquirido à permanência das condições vigentes quando da expedição da autorização” (BRASIL, 1999b, p. 48026).

Sistema Nacional de Correios (SNC)

De acordo com os autores do PL 1.491/1999, a criação do Sistema Nacional de Correios proporcionará “a correção da abordagem vigente, que associa a

exploração da atividade postal somente a ECT” (BRASIL, 1999b, p. 48039). Devido a sua importância para o novo modelo institucional proposto, a presença do tema é recorrente no texto. O código Sistema *Nacional de Correios (SNC)* aparece ao todo em 52 citações, 34 no próprio projeto e 18 na Exposição de Motivos.

Logo no início, o art. 1º determina que, “esta Lei regula o Sistema Nacional de Correios em todo o território brasileiro e ainda nos lugares em que princípios e convenções internacionais lhe reconheçam extraterritorialidade” (BRASIL, 1999b, p.48020).

Em seguida, o art. 2º, § 1º e §2º, definem que, cabe a Agência organizar o Sistema Nacional de Correios, incluindo nesta organização, “entre outros aspectos, a regulamentação, o disciplinamento, o planejamento e a fiscalização do uso e da exploração econômica de todas as modalidades de serviços de correios e atividades inerentes aos serviços postais” (BRASIL, 1999b, p. 48020).

Esses serviços, conforme descrito no art. 8º, “serão organizados com base no princípio da livre, ampla e justa competição entre todos os operadores [...] devendo o poder público favorecer seu desenvolvimento e reprimir as infrações da ordem econômica” (BRASIL, 1999b, p. 48021).

Na mesma linha, o art. 3º afirma que, “**as políticas governamentais para o Sistema Nacional de Correios** serão estabelecidas e revistas por decreto do Poder Executivo”.

Adiante, o art. 9º conceitua o SNC como “o conjunto integrado pelos **operadores, órgão regulador, redes físicas e processos** que, de forma articulada e inter-relacionada, concorrem para a prestação à sociedade dos serviços de correios” (BRASIL, 1999b, p. 48021, grifo nosso).

Em outras palavras, os proponentes explicam que, o sistema é “**constituído a partir de uma perspectiva sistêmica**, na qual os **operadores**, executando processos operacionais em uma **rede física** e regulamentados pelo **órgão regulador**, geram serviços de correios para prestação à sociedade” (BRASIL, 1999b, p. 48040, grifo nosso).

Diante disso, fica claro que os três pilares do SNC são os operadores, as redes físicas e o órgão regulador. Como este último foi abordado em um tópico específico, cabe aqui conceituar quem são os operadores e o que são as redes físicas.

De acordo com o art. 16, “considera-se operador do Sistema Nacional de Correios toda pessoa, física ou jurídica, que explore economicamente, em nome próprio, os serviços postais ou quaisquer das atividades que lhe são inerentes” (BRASIL, 1999b, p. 48021).

Os autores ressaltam que, “desse escopo está excluído aquele que, na forma de terceirização, e de forma exclusiva, preste serviços para determinado remetente de correspondência ou objeto postal” (BRASIL, 1999b, 48041).

Já o art. 17 afirma que, “redes físicas são os conjuntos de instalações e equipamentos que compõem a infraestrutura do Sistema Nacional de Correios, por meio dos quais são realizadas as atividades inerentes ao serviço postal” (BRASIL, 1999b, p. 48021).

Em conclusão, o SNC é o modelo proposto pelos autores para agregar todos os componentes do setor postal em um único ambiente, sendo a participação de cada um deles delimitada pelas diretrizes do projeto.

Categoria Serviço Público

Nas discussões a respeito da liberalização do setor postal brasileiro e da manutenção dos serviços de correios pela União, sobressaltam-se duas linhas argumentativas, algo bem retratado na votação da ADPF 46 pelo STF. De um lado estão os defensores de que os serviços postais são uma atividade estritamente econômica e que, portanto, devem seguir as regras de mercado. Em linha oposta, há quem entenda que a atividade de correios é serviço público, sendo o Estado responsável pela sua prestação.

Como descrito na metodologia, a percepção dessa polaridade influenciou na definição das duas grandes categorias temáticas desta análise de conteúdo. Na primeira delas, *Desestatização*, foram agrupados os códigos relacionados a privatização da ECT e a liberalização do setor postal, como visto nas páginas anteriores. Na segunda, tratada a partir de agora, estão agregados os índices que remetem ao entendimento da atividade de correios como *Serviço Público*. Na análise do PL 1.491/1999, sete códigos se enquadram nessa categoria:

Infográfico 3 – categoria e códigos

PL 1491/1999

Serviço Público



Fonte: criado para esta pesquisa (2021)

ECT

É impossível dissociar a prestação de serviços postais no Brasil e a ECT. Mais que um simples nome fantasia, a figura dos Correios, empresa, se confunde com a atividade de correios, serviço postal, reforçando o papel de protagonista que a estatal tem para o setor. Por esse motivo, não há como falar em reforma estrutural do setor postal brasileiro sem obrigatoriamente tratar dos planos para a empresa. Nesta direção, o código *ECT* está presente em 44 citações ao longo do texto, quatro no corpo do projeto e 40 na Exposição de Motivos.

A correlação entre o novo marco legal e a ECT fica evidenciada logo na apresentação do objetivo, que segundo os autores é: “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**”. Mais do que isto, a reestruturação da empresa é tratada pelos proponentes como uma forma de preparar a ECT para atuar dentro do paradigma do novo modelo (BRASIL, 1999b, p. 48033, grifo nosso).

É esta preocupação que leva a proposição da “adoção de novas definições estruturais para a ECT, envolvendo estrutura organizacional, regime jurídico, composição do capital, liberdades, poderes e obrigações, dentre outros” (BRASIL, 1999b, p. 48039).

Faz-se importante destacar que, tanto a reforma organizacional quanto a comercial e tecnológica da ECT são propostas oriundas do RESP, programa criado em 1997 do qual o PL 1.491/1999 é o produto final. Na verdade, o terreno para as mudanças na empresa começou a ser preparado bem antes, como sugere o recorte abaixo:

A Reforma Tecnológica já vem sendo desenvolvida desde 1995, por ocasião do lançamento do PASTE - Programa de Recuperação e Expansão para o Sistema de Telecomunicações e para o Sistema Postal, o qual se ocupou da organização dos esforços de atualização tecnológica da ECT. [...] A maioria dos investimentos são voltados à recuperação e ampliação da infraestrutura operacional básica da empresa, válidos em qualquer modelo institucional a desenvolver. Por essa razão e pelo longo tempo necessário à maturação dos projetos, a reforma tecnológica foi iniciada à frente das demais reformas. Além da faceta de investimentos, o plano também trazia as primeiras formulações estratégicas e institucionais para o setor. (BRASIL, 1999b, p. 48039).

Ou seja, o governo à época estava convencido desde o início de que a ECT precisaria se adaptar às transformações que estavam acontecendo no setor postal, acreditando que, apesar de ter alcançado um alto patamar na prestação de serviços e no grau de satisfação dos clientes, a sobrevivência da empresa nesse novo contexto dependeria de “mudanças estruturais profundas para reposicioná-la no âmbito da administração pública e do mercado postal” (BRASIL, 1999b, p. 48039).

Entretanto, os autores asseguram que essas mudanças estruturais não implicam em privatizar a estatal. Tal posicionamento está alinhado às práticas internacionais¹² apresentadas na Exposição de Motivos.

Desta forma, na visão dos proponentes, a transformação proposta no art. 175 (explorado no tópico *Correios do Brasil S.A*), vem ao encontro do que eles chamam de dupla vertente da ECT. A social, “relacionada à prestação de serviços postais à população em localidades onde o modelo de mercado concorrencial é incapaz de fazê-lo e também à prestação de serviços de interesse social, em um prolongamento

¹² Segundo Teixeira (2016b), foi só a partir de 1999 que as mudanças no sentido de privatização dos operadores estatais começaram a ser discutidas pelos países membros da OCDE, ou seja, depois da fase de estudos para a elaboração do PL 1.491/1999.

da ação governamental”. E a empresarial, que explora economicamente os serviços postais em regime de competição.

Assim, o que transparece em um primeiro momento é que todas as mudanças que envolvem a ECT têm como objetivo maior proporcionar o fortalecimento da mesma como uma instituição pública, fato que será melhor analisado posteriormente.

Obrigaçã da União e Serviço de Interesse Social

O código *Obrigaçã da União* aparece em 12 trechos do PL 1.491/1999, três no próprio projeto e nove na Exposição de Motivos. Da mesma forma, o código *Serviço de Interesse Social* também esteve presente em 12 citações ao longo do texto, cinco na proposta e sete na Exposição de Motivos. Por serem marcadores que se correlacionam e por não apresentarem um número grande de menções, os dois códigos serão apresentados conjuntamente neste tópico.

Praticamente todas as citações a *Obrigaçã da União* estão ligadas ao exposto no inciso X do art. 21 da Constituição Federal de 1988, que estabelece que: “compete à União **manter** o serviço postal [...]” (BRASIL, 1988, grifo nosso).

A interpretação dos autores do projeto é que: “o verbo manter não significa a prestação direta do serviço, mas sim a responsabilidade de garantir a disponibilidade do serviço, podendo delegar a terceiros [...] a execução do serviço postal” (BRASIL, 1999b, p. 48037).

É a partir deste princípio que o art. 2º afirma que: “a **manutenção do serviço postal pela União** dar-se-á pela garantia da prestação dos serviços essenciais em regime público e pela organização do Sistema Nacional de Correios” (BRASIL, 1999b, p. 48020, grifo nosso).

Ainda nesta direção, o art. 5º, I ao XI, elenca uma série de deveres do Poder Público, com destaque para:

- Garantir a disponibilidade de serviços de correios a toda a população, em condições adequadas e a tarifas e preços razoáveis;
- Adotar medidas que promovam a competição justa e a diversidade dos serviços de correios;
- Fortalecer o papel regulador do Estado;

- Criar condições para que o desenvolvimento sustentável do Sistema seja harmônico com as metas de desenvolvimento do País;
- Garantir, qualquer que seja o regime jurídico de prestação dos serviços de correios, a igualdade de tratamento dispensada aos usuários; e
- Garantir que a rede física do operador em regime público seja utilizada para o atendimento das necessidades de relevante interesse social da população, em caráter supletivo e sem prejuízo de suas atividades fins.

Sobre este último ponto, o art. 47 estabelece que: “os operadores em regime público são obrigados a prestar, sempre que determinado pela Agência, serviços de interesse social” (BRASIL, 1999b, p. 48023). O texto define esses serviços da seguinte forma: “embora não sendo de natureza postal, são de interesse coletivo e se utilizam da infraestrutura do operador postal” (BRASIL, 1999b, p. 48039).

O art. 13, Parágrafo único, I ao IV, determina como sendo serviços de interesse social:

Os serviços destinados a prover as necessidades dos usuários em relação aos documentos oficiais de identificação; os procedimentos realizados para o Poder Judiciário destinados à justificação eleitoral; a distribuição de material, inclusive didático e medicamentos, originários de programas ou entidades governamentais; e as campanhas comunitárias realizadas pelo Poder Público. (BRASIL, 1999b, p. 48021).

Por fim, a Agência tem a prerrogativa de inserir outras atividades no rol dos serviços de interesse social, sendo a mesma responsável por definir o operador em regime público que os executará, sob o pagamento de uma remuneração que garanta, pelo menos, a cobertura dos custos da operação (BRASIL, 1999b).

Regime de Exclusividade

O tema da exclusividade na prestação de serviços é abordado no PL 1.491/1999 a partir de dois contextos: do histórico do monopólio estatal no setor postal, incluindo as diretrizes da Lei 6.538/79; e da proposta de exclusividade transitória para a Correios do Brasil S.A, contida no projeto. Assim, o código *Regime de Exclusividade* aparece em 28 citações ao longo do texto, quatro no corpo do documento e 24 na Exposição de Motivos.

De acordo com os proponentes, “a atividade postal foi estruturada em todos os países sob a forma de prestação direta ou indireta pelo próprio Estado, **oferecendo serviços à sociedade em um regime de monopólio abrangente**”. Para eles, esta situação impedia a entrada de atores privados no setor e fazia com que os operadores públicos não atentassem para as necessidades dos clientes (BRASIL, 1999b, p. 48034, grifo nosso).

Para os autores, a começar pelo serviço internacional, aos poucos os operadores privados avançaram sobre o domínio estatal, a partir do momento em que “a operação nas ligações internacionais viabilizou a expansão para os mercados nacionais, representando uma ameaça direta aos monopólios postais” (BRASIL, 1999b, p. 48034).

Segundo o texto, esse avanço culminou no que “tem sido a linha preferencial dos Governos”, a “introdução da competição e a redução gradativa dos monopólios”. Desta forma, destaca-se mais uma vez a intenção de alinhar o setor postal brasileiro às práticas internacionais (BRASIL, 1999b, p. 48036).

Para evitar qualquer impasse a respeito deste alinhamento e se antecipar a uma possível alegação de inconstitucionalidade do projeto, ao mencionar o monopólio concedido à ECT pela Lei 6.538/78, os autores afirmam que: “é importante destacar que o monopólio atribuído à ECT não é decorrência direta do texto constitucional, mas sim da lei que regulamenta a atividade postal, anterior à promulgação da Constituição Federal” (BRASIL, 1999b, p. 48037).

Entretanto, a flexibilização do monopólio postal segue a tendência de redução gradativa citada anteriormente. É por esta razão que a proposta define a prestação de serviços exclusivos pelos Correios do Brasil S.A, em “caráter de transição para uma nova condição de plena competição” (BRASIL, 1999b, p. 48040).

O período proposto para o regime de exclusividade transitória é de dez anos, no entanto o art. 184, § 2º, estabelece que: “por proposta da Agência, o Poder Executivo poderá reduzir a abrangência da exclusividade [...] ao final do prazo de cinco anos” (BRASIL, 1999b, p. 48031).

Dito isto, o art. 184, I ao III, define que a exclusividade abrangerá os seguintes serviços:

- Atendimento, coleta, triagem, transporte e distribuição no território nacional, e expedição para o exterior, de carta e cartão postal;
- O serviço público de telegrama; e
- Atendimento, coleta, triagem, transporte e distribuição no território nacional, e a expedição para o exterior, de correspondência agrupada.

Cabe observar que, apesar da inclusão do atendimento no âmbito das atividades compreendidas no regime, ao comentarem o art. 184, § 3º, os autores explicam que: “na exclusividade não estão compreendidas as agências de atendimento da Correios do Brasil S.A, as quais poderão de imediato, conforme regulamentação da Agência, ser objeto de concessão, permissão ou autorização (BRASIL, 1999b, p. 48045).

Por último, o art. 184, § 4º, afirma que: “compete à Agência fiscalizar, [...] aplicando as sanções cabíveis a pessoas, empresas ou organizações de qualquer natureza que venham a infringir, por qualquer meio ou forma o regime de exclusividade” (BRASIL, 1999b, p. 48045).

Regime Público, Serviços Essenciais e Universalização e Continuidade

Como já mencionado, o PL 1.491/1999 prevê a oferta obrigatória de um pacote de serviços essenciais que deverão ser prestados em regime público. De acordo com o documento, o operador responsável pela execução desses serviços deverá se submeter a metas de universalização e qualidade, além de garantir a continuidade dos mesmos (BRASIL, 1999b).

Diante dessa convergência entre os temas, neste tópico serão explorados simultaneamente os códigos: *Regime Público*; *Serviços Essenciais*; e *Universalização e Continuidade*. O primeiro, esteve presente em 48 citações, sendo 28 no projeto e 20 na Exposição de Motivos. O segundo, foi utilizado para sinalizar 37 trechos, 17 no corpo do texto e 20 na Exposição de Motivos. E o último, apareceu 31 vezes, 15 na proposta e 16 na Exposição de Motivos.

Antes de mais nada, é preciso esclarecer que, pelas diretrizes do projeto, a classificação em regime privado ou regime público não está relacionada ao operador que executa o serviço, mas, ao serviço em si. Deste modo, um operador público

poderia prestar serviços em regime privado, da mesma forma que um operador privado poderia prestar serviços em regime público, obedecidas as normas para concessão, permissão e autorização (BRASIL, 1999b).

Outro fato importante a se observar é que, os únicos serviços passíveis de serem prestados em regime público são os contidos no pacote de serviços essenciais, sendo garantido no art. 6º, Parágrafo único, o direito dos usuários “de dispor de tais serviços em todo o território nacional, observados os padrões de acessibilidade e regularidade, bem como os parâmetros de qualidade e de universalização” (BRASIL, 1999b, p. 48020). A respeito disso, os autores afirmam que: “[...] torna-se necessária a delimitação de um conjunto básico de serviços, uma espécie de cesta básica de serviços de correios, da qual a União assegura a existência [...]” (BRASIL, 1999b, p. 48041).

Sobre os serviços inclusos nessa cesta, o art. 20 estabelece que: “as modalidades de serviços de correios que integram o serviço essencial serão definidas pelo Poder Executivo, mediante proposta encaminhada pela Agência” (BRASIL, 1999b, p. 48021).

Porém, o art. 21, I ao III, determina que, “sem prejuízo do que vier a ser estabelecido nos termos do artigo anterior, incluem-se no âmbito do serviço essencial”:

O serviço de telegrama; o envio, no âmbito nacional e a expedição para o exterior, de correspondência ou objeto postal que tenha peso máximo de dois quilogramas, observados os padrões de frequência, prazo de entrega e dimensões fixados pelo Poder Executivo, mediante proposta da Agência; e a transferência, a remessa ou o recebimento de dinheiro ou valores até o limite de mil vezes o valor da tarifa básica unitária do serviço de carta. (BRASIL, 1999b, p. 48021).

Com relação ao financiamento dos serviços essenciais, o art. 22 afirma que: “os custos do serviço essencial prestado em regime público, que não puderem ser cobertos com a sua regular exploração¹³, poderão ser financiados pelas seguintes fontes”:

¹³ De acordo com o art. 65, §1 e §2, a remuneração pelos serviços prestados em regime público é feita pelo pagamento de tarifas, definidas pela Agência e pagas pelos usuários dos serviços. “Na fixação das tarifas, a Agência levará em conta a natureza, o âmbito, a função social, os custos e demais condições de prestação dos serviços” (BRASIL, 1999b, p. 48024).

- I - transferência dos lucros decorrentes da exploração, pelo operador em regime público, de outros serviços e atividades, inclusive dos lucros auferidos por subsidiárias, coligadas ou controladas;
- II - pagamento pelos demais operadores, de valor adicional ao preço decorrente da utilização da rede física do operador em regime público;
- III - fundo destinado a garantir a universalização dos serviços essenciais, que vier a ser criado especificamente para esta finalidade;
- IV - orçamento geral da União;
- V - recursos, mediante convênio ou forma equivalente, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; ou
- VI - doações efetuadas por pessoas físicas ou jurídicas (BRASIL, 1999b, p. 48021).

Para os autores, a existência destas fontes alternativas de financiamento é justificada pelo fato dos serviços essenciais serem naturalmente deficitários. No entanto, segundo eles, a principal tendência é que, tal como ocorre hoje com a ECT, os serviços prestados em regime público venham a ser financiados pelos lucros auferidos pela prestação de serviços superavitários, neste caso, os ofertados em regime privado pelo operador (BRASIL, 1999b).

Adiante, fica estabelecido no art. 44 que “os serviços essenciais explorados no regime público se sujeitam aos deveres de universalização e de continuidade” (BRASIL, 1999b, p. 48023).

A respeito da universalização, o art. 45 estipula que o Governo estabelecerá metas relacionadas a “prazos e condições para a melhoria dos serviços essenciais por região, observados os critérios e indicadores mínimos de qualidade, frequência, abrangência geográfica” (BRASIL, 1999b, p. 48023).

Quanto à continuidade, o art. 46 reforça a obrigação do operador em regime público de assegurar a mesma, no entanto, enfatiza que, “a suspensão ou o atraso isolado ou circunstancial do serviço, ditado por razões de força maior ou por eventos cuja ocorrência não seja de responsabilidade direta ou indireta do operador” não se caracteriza como descontinuidade (BRASIL, 1999b, p. 48023).

Por último, o art. 77, I e II, evidencia a importância que o texto dá a universalização e a continuidade dos serviços essenciais, definindo como motivo para a caducidade da concessão o “descumprimento reiterado das metas de qualidade e universalização assumidas nos termos do contrato” e a “descontinuidade da prestação do serviço, após notificação pela Agência” (BRASIL, 1999b, p. 48025).

4.2 Projeto de Lei 591/2021

Como já mencionado, 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. Logicamente, como era de se esperar, o setor postal e a ECT estão incluídas nesta empreitada privatizante.

Depois de muitas especulações, 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, *online*).

A inclusão da ECT no PPI deu início a uma série de estudos “para desestatização do setor postal brasileiro”. O resultado da primeira fase destes estudos indicou que:

[...] a desestatização da empresa é a alternativa que melhor satisfaz os requisitos técnicos, econômicos e jurídico-regulatórios para maximizar o valor gerado para as diferentes partes interessadas [...] e promover a sustentabilidade econômica e operacional e a autossuficiência da empresa no longo prazo. A atração do capital e da gestão privada são essenciais para viabilizar os investimentos necessários para implementar as principais alavancas de valor da operação da companhia (como a melhoria e diversificação dos canais de atendimento, otimização dos serviços de última milha, essenciais ao comércio eletrônico, aumento de eficiência nos centros de distribuição, melhoria na rede de distribuição, entre diversos outros investimentos para tornar a empresa mais dinâmica e responsiva às mudanças de mercado) (BRASIL, 2021a, *online*).

Além desta primeira fase, há previsão de outras duas. A segunda, que deverá ser encerrada até agosto de 2021, apresentará o modelo a ser adotado para a desestatização da ECT e a terceira será “de implementação, cujo cronograma dependerá da aprovação do PL 591/21 no Congresso Nacional” (BRASIL, 2021b, *online*).

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 em conjunto com a concessão dos serviços postais

universais [...] que [...] ficam condicionadas à aprovação, pelo Congresso Nacional, do marco legal dos serviços postais” (BRASIL, 2021c, *online*).

Em resposta, “deputados da oposição protocolaram [...] projeto de decreto legislativo (PDL) com o intuito de sustar os efeitos do Decreto nº 10.674, que incluiu os Correios no Programa Nacional de Desestatização [...]”, sob o argumento de que o decreto presidencial é inconstitucional (ADCAP, 2021, *online*).

Diante deste cenário, aprovar o projeto parece ser prioridade para o governo, que conseguiu mobilizar sua base para garantir, em votação ocorrida no dia 20 de abril de 2021, a tramitação em regime de urgência do projeto na Câmara dos Deputados. “Com a urgência aprovada, o texto passa a ser prioritário e será avaliado diretamente pelo plenário” (BRASIL, 2021b, *online*).

A Federação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Correios e Telégrafos e Similares (FENTECT), repudiou o requerimento de urgência e afirmou que “a base do governo quer acelerar a votação desse projeto nefasto para entregar o patrimônio público e o serviço postal brasileiro nas mãos do capital privado” (FENTECT, 2021, *online*).

Figura 5 – entrega ao Congresso



Jair Bolsonaro foi ao Congresso entregar o projeto de lei para privatizar os Correios
Foto: Pablo Valadares/Câmara dos Deputados

Mesmo assim, em 05 de agosto de 2021, o texto foi aprovado pela Câmara e encaminhado para votação no Senado Federal. No entanto, a aprovação ou não do PL 591/2021 e as possíveis alterações feitas pelo Legislativo, ou até mesmo pelo Executivo, não fazem parte do *corpus* desta pesquisa. Neste estudo, será analisada

a versão enviada ao Congresso Nacional no dia 24 de fevereiro de 2021, que contém 28 artigos e uma Exposição de Motivos.

Pontos principais

A análise do PL 591/2021 seguiu os procedimentos metodológicos propostos para o estudo, com a execução dos passos da análise de conteúdo operacionalizada pelo *software* Atlas.ti. Como dito na metodologia, foram definidos índices a serem codificados de acordo com o critério pré-definido: termos relacionados ao problema de pesquisa. Seguindo esses preceitos, na exploração do projeto foram identificados 14 códigos, classificados e agrupados nas categorias *Desestatização* e *Serviço Público*.

É importante ressaltar que, devido às particularidades de cada texto, há diferenças na codificação dos dois projetos. Um bom exemplo é o código *ECT*. Na análise do PL 1.491/1999 este código se encaixou na categoria *Serviço Público*, porém, no PL 591/2021, *ECT* está agrupado na categoria *Desestatização*. Isto ocorreu pelas características do conteúdo analisado. Enquanto na proposta anterior os trechos codificados apresentam uma cronologia da estatal rumo a sua transformação na Correios do Brasil S.A (esta sim categorizada em *Desestatização*), o projeto atual trata da privatização da empresa de forma explícita, focado na futura venda.

Fato é que, tanto nesta análise quanto na anterior o agrupamento foi feito pela similaridade entre os códigos, buscando formar o que Bardin (2011, p. 149) chama de “conjunto de categorias boas”, que, para ela, deve ter as seguintes qualidades: exclusão mútua¹⁴, homogeneidade¹⁵, pertinência¹⁶, objetividade e fidelidade¹⁷ e produtividade¹⁸.

¹⁴ “[...] Cada elemento não pode existir em mais de uma divisão” (BARDIN, 2011, p. 149).

¹⁵ “Um único princípio de classificação deve governar a sua organização” (BARDIN, 2011, p. 150).

¹⁶ “Uma categoria é considerada pertinente quando está adaptada ao material de análise escolhido, e quando pertence ao quadro teórico definido” (BARDIN, 2011, p. 150).

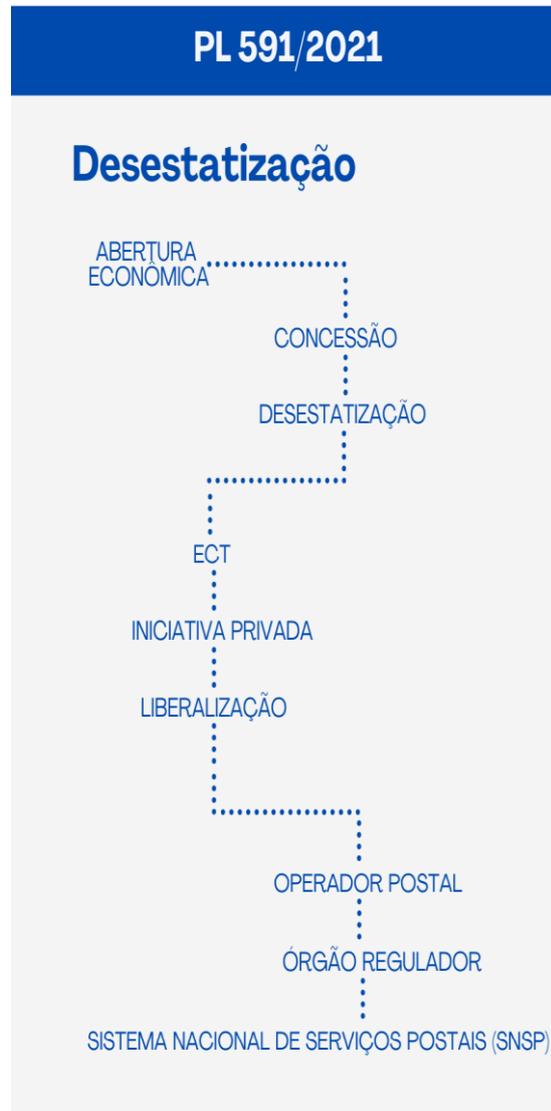
¹⁷ “As diferentes partes de um mesmo material, ao que se aplica a mesma grade categorial, devem ser codificadas da mesma maneira, mesmo quando submetidas a várias análises” (BARDIN, 2011, p. 150).

¹⁸ “Um conjunto de categorias é produtivo se fornece resultados férteis: em índices de inferência, em hipóteses novas e em dados exatos” (BARDIN, 2011, p. 150).

Categoria Desestatização

Ao todo, nove códigos foram incluídos na categoria *Desestatização*, conforme ilustrado a seguir.

Infográfico 4 – categoria e códigos



Fonte: criado para esta pesquisa (2021)

Abertura Econômica, Desestatização e Liberalização

Embora em nenhum momento seja utilizado o termo privatização, alguns sinônimos aparecem em trechos do PL 591/2021. É o caso das expressões

codificadas com: *Abertura Econômica*, presente em duas citações; *Desestatização*, mencionada uma vez; e *Liberalização*, também com uma referência.

As duas citações marcadas com o código *Abertura Econômica* estão situadas na Exposição de Motivos e aparecem logo nos primeiros tópicos. No item 1, onde o código é acompanhado pela a única menção ao termo *Liberalização*, e no item 3.

Como dito, o código *Desestatização*, também aparece uma única vez no texto, no item 2 da Exposição de Motivos, onde afirma-se que: um dos “objetivos fundamentais para atualização do marco legal do setor” é “facultar a **desestatização** da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT” (BRASIL, 2021d, p. 21, grifo nosso).

Concessão

Assim como no projeto anterior, o PL 591/2021 prevê o instrumento da concessão como forma de designar a terceiros a prestação de serviços em regime público. O termo surge em três citações, duas no corpo do texto e uma na Exposição de Motivos.

A primeira dessas citações está no art. 9º, I e II, onde consta que “a União deverá garantir a prestação do serviço postal universal por meio de: empresa estatal, desde que já existente na data de publicação desta Lei; ou celebração de contratos de concessão comum ou patrocinada” (BRASIL, 2021d, p. 4).

O trecho em questão trata da garantia de prestação do serviço postal universal, uma modalidade idêntica à que o PL 1.491/1999 chama de serviço essencial, e que será explorada em um tópico específico. A garantia do serviço é dada de duas formas distintas, podendo ser inclusive cumulativas: por empresa estatal já existente na publicação da lei – teoricamente a ECT – ou através da celebração de contrato de concessão, podendo ser comum ou patrocinada.

Sobre este último ponto, na concessão comum “a concessionária [...] assume os riscos da exploração da atividade, remunerando-se por meio da cobrança de tarifas junto aos usuários e/ou da exploração de eventuais receitas acessórias” (BRASIL, 2021e, *online*). Em linha oposta, a concessão é patrocinada “quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado” (BRASIL, 2004b, *online*).

Outra parte que se destaca no art. 9º é o parágrafo 3º, onde consta que o Executivo definirá quem é o seu representante como “poder concedente”. Neste ponto vale novamente recordar o PL 1.491/1999, que definiu previamente que o órgão regulador seria o responsável pelas concessões. Se o mesmo se aplicar ao projeto atual, este papel caberia à Agência Nacional de Telecomunicações e Serviços Postais (Anatel).

Adiante, a temática da *concessão* reaparece no art. 25, onde afirma-se que:

O Poder Executivo federal poderá, para garantir a prestação do serviço postal universal, realizar outorgas com caráter de exclusividade, inclusive segregada por região, aos **concessionários** para prestação dos serviços postais a que se refere o art. 24, pelo prazo do **contrato de concessão**.

Parágrafo único. Na hipótese de **concessão** prevista no caput, o **concessionário** deverá sub-rogar-se nos direitos e obrigações da ECT nos contratos de franquia postal em vigor de que trata a Lei nº 11.668, de 2 de maio de 2008. (BRASIL, 2021d, p. 11, grifo nosso).

Para entender este recorte é preciso retornar ao conteúdo do art. 24, que propõe a garantia do monopólio da ECT por um período máximo de cinco anos após a publicação da Lei, podendo ser “restringida por Ato do Poder Executivo federal” (BRASIL, 2021d, p. 11). A luz disto, o art. 25 pode ser entendido da seguinte forma:

- Para garantir a prestação do serviço postal universal, o Poder Executivo poderá repassar o monopólio da ECT para os entes privados que tiverem a concessão dos serviços;
- Neste caso, o prazo da exclusividade não seria de no máximo cinco anos após a publicação da lei, mas o mesmo do contrato de concessão. O PL 591/2021, não menciona este prazo em nenhum dos seus artigos; e
- No Parágrafo único, os autores propõem que os concessionários que receberem o direito à exclusividade dos serviços também herdem os direitos e obrigações da ECT junto às agências franqueadas.

Por último, o item 9 da Exposição de Motivos afirma que: “se propõe estabelecer, no art. 10º da proposta de Projeto de Lei, que a garantia da prestação do serviço postal universal pela União também possa se dar por meio de **contratos de concessão**” [sic] (BRASIL, 2021d, p. 22, grifo nosso).

Na verdade, o artigo a que os autores se referem é o 9º, não o 10º, como apresentado no início desta seção. O art. 10 trata do responsável pelo serviço postal universal, o operador postal designado, que será apresentado mais à frente.

ECT

Desde a publicação do decreto 509/1969, a ECT é a responsável pela prestação dos serviços de correios no Brasil. Tal fato é regulamentado pelo art. 2º da Lei 6.538/1978, onde consta que: “o serviço postal e o serviço de telegrama são explorados pela União, através de **empresa pública** vinculada ao Ministério das Comunicações” (BRASIL, 1978, *online*, grifo nosso).

A política postal brasileira vigente ainda é calcada no Estado como ator principal, sendo a ECT o braço da União na execução dos serviços de correios. O PL 591/2021 tenta alterar essa política, passando à iniciativa privada a responsabilidade pela condução do setor. Uma prova disto é que o projeto propõe, no art. 27, XI, “a”, a revogação do artigo citado no parágrafo anterior. Diante disso, o código *ECT* está presente em 11 trechos da proposta, cinco no corpo do texto e seis na Exposição de Motivos.

No art. 9º, em trecho explicitado no tópico anterior, os autores estabelecem que o serviço postal universal poderá ser prestado por empresa estatal, “desde que já existente na data de publicação da Lei” (BRASIL, 2021d, p. 4).

Porém, como o serviço também poderá ser executado através de concessão, o projeto não garante a manutenção da ECT como operadora em regime público. Talvez por isso a desestatização seja o assunto mais recorrente quando o texto trata da ECT. São quatro citações sobre o tema: no art. 23 e nos itens 2, 3 e 10 da Exposição de Motivos.

Dois fatos chamam atenção nessas citações. No art. 23, o projeto propõe que a ECT seja transformada na Correios do Brasil S.A, “sociedade de economia mista, vinculada ao Ministério das Comunicações” (BRASIL, 2021d, p. 11).

Não há muitos detalhes sobre o assunto no projeto, porém, pelo que foi apresentado no Decreto nº 10.674/2021, a União abrirá mão do controle societário da empresa, deixando-a nas mãos da iniciativa privada.

E no item 10, em um erro na redação da mensagem ao Presidente, existe a indicação de que a transformação da ECT na Correios do Brasil S.A é abordada no Art. 16, no entanto, como já visto, a proposta está no art. 23. O art. 16 trata das alterações na Lei 9.472/1997.

Finalmente, as duas últimas menções a ECT estão nos itens 5 e 6 da Exposição de Motivos e abordam a suposta incapacidade de adaptação da empresa as transformações no setor.

Iniciativa Privada e Operador Postal

Apesar do PL 591/2021 ter como um dos seus pilares o entendimento de serviço postal como atividade econômica, o código *Iniciativa Privada* só aparece em três citações ao longo do texto, uma no corpo do projeto e duas na Exposição de Motivos. A iniciativa privada é representada pela figura do operador postal. O marcador que identifica o termo está presente em sete trechos do documento, todas na própria proposta. Pela similaridade entre os temas, os códigos *Iniciativa Privada* e *Operador Postal* serão abordados conjuntamente neste tópico.

Inicialmente, o art. 4º propõe que: “os serviços prestados no âmbito do SNSP¹⁹ poderão ser explorados pela **iniciativa privada**, mediante atuação em **regime privado**” (BRASIL, 2021d, p. 4, grifo nosso). Ou seja, aos moldes do PL 1.491/1999, para o projeto atual, todos os serviços postais poderão ser explorados em regime privado, inclusive o serviço postal universal, conforme indica o parágrafo 1º do artigo em questão.

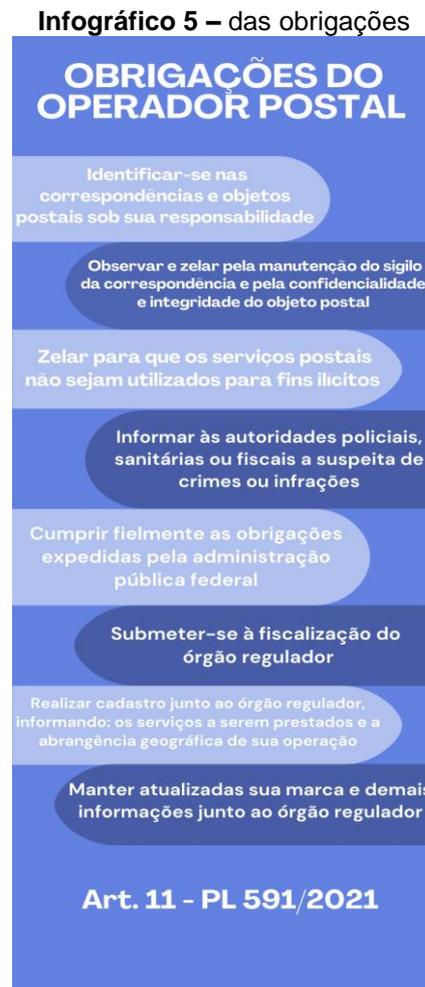
Enquanto isto, as citações nos itens 3 e 7 da Exposição de Motivos salientam que, apesar de poucas, as menções ao termo vêm quase sempre seguidas por promessas de que o avanço do privado sobre o público será acompanhado de um retorno positivo.

Já o art. 2º, VII, define o operador postal como: “a pessoa natural ou jurídica que **explora economicamente**, em nome próprio, os serviços postais ou quaisquer das atividades que lhe sejam inerentes” (BRASIL, 2021d, p. 2, grifo nosso). Sobre isto, é possível afirmar que:

¹⁹ O Sistema Nacional de Serviços Postais (SNSP) será abordado em um tópico específico.

- O operador postal é um ente privado que exercerá suas atividades em regime privado, atuando em mercado aberto e concorrencial, mesmo quando optar por executar as categorias de negócio pertencentes ao serviço postal universal; e
- Se enquadra como operador postal quem atua na prestação integral do serviço e realiza todas as atividades do fluxo, bem quem opera de forma segmentada, terceiriza algumas etapas do processo ou é terceirizado em outras.

Ainda sobre os serviços postais, dois deles aparecem no texto relacionados diretamente com o código *Operador Postal*. No art. 2º, IX, que apresenta o serviço de correio híbrido, e no art. 2º, § 3º, que trata das encomendas advindas do comércio eletrônico. Nos dois casos ressalta-se o papel de intermediador, na ligação do virtual ao físico, que o operador postal deverá executar. Ao mesmo tempo, se reforça a obrigatoriedade da presença do mesmo no processo. Em seguida, o art. 11 traz algumas obrigações do operador postal, resumidas no infográfico 5.



Fonte: criado para esta pesquisa (2021)

Como visto, o projeto não apresenta uma quantidade grande de obrigações aos operadores postais, ratificando a ideia de mínima interferência do Estado no setor. Esta intenção se reflete inclusive na entrada dos operadores no sistema, conforme apresentado no art. 11, § 3º: “o protocolo das informações do operador postal privado junto ao órgão regulador é ato suficiente para o início da operação” (BRASIL, 2021d, p. 6).

Finalmente, o código *Operador Postal* aparece em dois trechos relacionados aos direitos e deveres dos usuários. No art. 12, VI, VII e IX e no art. 13, I e II.

Órgão Regulador

O código *Órgão Regulador* está presente em 13 citações ao longo do PL 591/2021, 11 no corpo do texto e duas na Exposição de Motivos.

A criação desse novo ente é tratada no art. 16 e no item 11 da Exposição de Motivos, onde propõe-se ampliar as competências da Agência Nacional de Telecomunicações, que passaria a ser denominada Agência Nacional de Telecomunicações e Serviços Postais (Anatel), “entidade integrante da administração pública federal indireta, submetida a regime autárquico especial [...] **com a função de órgão regulador** das telecomunicações e dos serviços do Sistema Nacional de Serviços Postais – SNSP” (BRASIL, 2021d, p. 8, grifo nosso).

Caberá ao órgão regulador estabelecer regras que não estão expostas no projeto, como por exemplo, os limites de peso e dimensões “que caracterizam o objeto postal”, tema abordado no art. 2º, § 2º e 3º. Nesta mesma linha, a proposta deixa como atribuição do órgão regulador a definição das dimensões e peso do objeto postal sujeito à universalização, conforme descrito no art. 6º, III.

Ainda tratando de atribuições futuras, o art. 7º define como serviços parapostais: “a fabricação, a emissão e a comercialização de selos, peças filatélicas, fórmulas de franqueamento e chancelas comprobatórias de pagamento e a exploração econômica de listas de códigos de endereçamento postal”, deixando a cargo do órgão regulador, conforme o art. 15, IV, a função de regulação e fiscalização da prestação dos mesmos (BRASIL, 2021d, p. 4).

No art. 12, VIII, destaca-se o direito dos usuários “de peticionar ao órgão regulador e aos organismos oficiais de proteção do consumidor”. Direito, aliás, já garantido na Constituição Federal (BRASIL, 2021d, p. 6).

Por fim, no art.15, I ao XVII, apresentam-se as competências do órgão regulador, que vão além de “adotar as medidas necessárias ao atendimento do interesse público e ao desenvolvimento do serviço postal universal” (BRASIL, 2021d, p. 7, 8). As principais delas estão resumidas abaixo, agrupadas de acordo com o assunto a que se relacionam.

- **Objeto Postal:** definir os pesos e as dimensões que caracterizam o objeto postal e as condições obrigatórias de aceitação, encaminhamento e entrega e as vedações para recebimento, distribuição ou entrega no território nacional, ou ainda para expedição para o exterior;
- **Operador Postal:** manter registro atualizado da marca e das demais informações, definir as regras para o cadastro e registrar o método de identificação nas correspondências e objetos postais sob sua responsabilidade;
- **Operador Postal Designado:** acompanhar os relatórios financeiros e os indicadores de qualidade e eficiência e definir os direitos e as obrigações;
- **Política Postal:** implementar a política para a permanente melhoria dos serviços do SNSP e a política postal brasileira do Ministério das Comunicações;
- **Serviços e Usuários:** promover a competição justa e a diversidade dos serviços, propiciar padrões de qualidade compatíveis com as necessidades do usuário e garantir a igualdade de tratamento dispensada aos usuários; e
- **Serviço Postal Universal:** regular e fiscalizar a prestação a toda a população, de modo contínuo e considerando a modicidade dos preços, e definir as metas de qualidade.

Sistema Nacional de Serviços Postais (SNSP)

Assim como no PL 1.491/1999, o atual projeto atrela a proposta de liberalização do setor postal brasileiro a organização de um sistema de correios, fato explicitado na ementa de ambos os textos.

A criação deste novo modelo institucional marcaria a passagem da política postal centrada na ECT para a de regulação da exploração econômica dos serviços de correios em um mercado aberto. Desta forma, o código *Sistema Nacional de*

Serviços Postais (SNSP), esteve presente em 13 citações ao longo do texto, 11 no próprio projeto e duas na Exposição de Motivos.

No PL 591/2021, o SNSP é composto por todos os operadores que exploram os serviços postais, tanto em regime privado, quanto em regime público. Todo o ordenamento constante no projeto tem como objetivo principal a organização e manutenção deste sistema.

Existe a preocupação por parte dos autores em enfatizar que, mesmo em um mercado aberto, o Ministério das Comunicações elaborará a política para melhoria constante do sistema e da política postal brasileira (art. 14, II), que serão implementadas pelo órgão regulador (art. 15, V e IV).

Por último, o código *Sistema Nacional de Serviços Postais (SNSP)* aparece no art. 12 e no art. 13, relacionado aos direitos e deveres dos usuários do sistema. Cabe aqui resumir os principais em um único quadro:

Infográfico 6 – das atribuições

DIREITOS **DEVERES**

Inviolabilidade do sigilo da correspondência, ressalvadas as exceções legais	Utilizar adequadamente os serviços
Preservação do caráter confidencial e da integridade de objetos postais	Zelar pela preservação dos bens destinados à prestação dos serviços
Acesso ao serviço postal universal	Indenizar operador postal pelos danos causados em decorrência das remessas em desacordo
Propriedade e à rastreabilidade dos objetos postais remetidos até a sua efetiva entrega	Comunicar às autoridades as irregularidades ocorridas ou os atos ilícitos
Prevenção efetiva e à reparação de danos causados pela violação aos seus direitos	Declarar, quando previsto em regulamentação, o valor do conteúdo das correspondências ou objetos postais

Fonte: criado para esta pesquisa (2021)

Categoria *Serviço Público*

Na análise do PL 591/2021, cinco códigos foram enquadrados na categoria *Serviço Público*:

Infográfico 7 – categoria e códigos



Fonte: criado para esta pesquisa (2021)

Monopólio

É provável que nada represente melhor a prestação dos serviços postais em regime público do que o monopólio estatal. Este tema está presente em quatro citações ao longo do texto, duas no corpo do PL e duas na Exposição de Motivos.

No art. 24, como visto anteriormente, os autores propõem que a estatal tenha a exclusividade na prestação de alguns serviços mantida, porém, por no máximo cinco anos e podendo ser restringida a qualquer momento (BRASIL, 2021d).

Destaca-se que, ao contextualizar o quadro atual do setor postal brasileiro no item 4 da Exposição de Motivos, os autores afirmam que a ECT atua em regime de monopólio, sem mencionar que a empresa tem a exclusividade apenas para o “recebimento, transporte e entrega, no território nacional, e a expedição, para o exterior, de carta, cartão-postal e de correspondência agrupada, além da fabricação, emissão de selos e de outras fórmulas de franqueamento postal” e que, nos demais serviços a estatal atua em regime de concorrência (BRASIL, 2009b, *online*).

Esta diferença entre manter o serviço postal em regime de monopólio, em sentido amplo, e de ter a prerrogativa de prestar somente alguns serviços em regime de exclusividade é evidenciada no item 7 da Exposição de Motivos, onde afirma-se que: “o Projeto de Lei ora proposto estabelece que todos os serviços postais, **inclusive os atualmente prestados pela ECT em regime de monopólio**, poderão ser explorados pela iniciativa privada”. Ficando claro que nem todos os serviços são prestados em regime de monopólio, como poderia fazer crer a citação anterior (BRASIL, 2021d, p. 21, grifo nosso).

Finalmente, o art. 25, afirma que: “o Poder Executivo federal poderá, para garantir a prestação do serviço postal universal, realizar **outorgas com caráter de exclusividade** [...]” (BRASIL, 2021d, p. 11, grifo nosso).

Como mencionado no tópico *Concessões*, o que está sendo proposto é a possibilidade de empresas privadas explorarem em regime de exclusividade serviços hoje abarcados pelo monopólio da ECT.

Obrigação da União, Operador Postal Designado e Serviço Postal Universal

Como será visto neste tópico, na análise do PL 591/2021 os códigos *Obrigação da União, Operador Postal Designado e Serviço Postal Universal* estão conectados entre si. Por isto, os três marcadores serão explorados em uma única seção. São seis menções a *Obrigação da União*, quatro no projeto e duas na Exposição de Motivos; quatro citações ligadas ao *Operador Postal Designado*, todas no corpo do texto; e 17 trechos codificados com *Serviço Postal Universal*, 11 na proposta e seis na Exposição de Motivos.

A Constituição Federal de 1988 em seu art. 21, X, afirma que: “compete à União **manter** o serviço postal”. A interpretação que os autores do PL 591/2021 fizeram desta passagem da carta magna coincide com a dada pelo texto do projeto anterior²⁰ (BRASIL, 1988, *online*, grifo nosso).

Assim, os proponentes acreditam que, em direção contrária a atual, a manutenção dos serviços postais pela União não tem relação direta com a ECT ou com o monopólio estatal. Para eles, o cumprimento do texto constitucional “dar-se-á

²⁰ A interpretação também coincide com a linha argumentativa do relator do julgamento da ADPF 46, ministro Marco Aurélio.

pela **garantia da prestação do serviço postal universal** e pela regulação e organização do Sistema Nacional de Serviços Postais – SNSP”, conforme citado no art. 5º e nos itens 1, 2 e 8 da Exposição de Motivos. (BRASIL, 2021d, p. 22, grifo nosso).

Sobre isso, o art. 2º, II, define o serviço postal universal como: o “subconjunto dos serviços postais cuja garantia da prestação é obrigação da União [...] no território nacional de modo contínuo e com modicidade de preços”. Na verdade, não se trata de um único serviço, mas de um pacote básico de serviços (BRASIL, 2021d, p. 2, grifo nosso).

De acordo com o art. 6º, estão incluídos nesse pacote: “a carta, simples ou registrada; o impresso, simples ou registrado; o objeto postal sujeito à universalização [...]; e o serviço de telegrama, onde houver a infraestrutura de telecomunicações necessária para a sua execução” (BRASIL, 2021d, p. 6).

Continuando no tema da obrigação da União em manter o serviço postal universal, o art. 9º trata dos meios que poderão ser utilizados pelo Estado para garantir a prestação do serviço. Este artigo foi explorado nos tópicos *Concessão* e *ECT*, mas dois apontamentos ainda são pertinentes:

1. O artigo propõe que a garantia da prestação do serviço pode se dar por “empresa estatal, desde que já existente na data de publicação desta Lei” ou por contrato de concessão (inciso I e II e item 9 da Exposição de Motivos), podendo os dois modelos coexistirem. Porém, o parágrafo 2º estabelece que: “deverá ser observada a continuidade e qualidade da prestação do serviço postal universal, inclusive na eventual transição entre as modalidades previstas no caput” (BRASIL, 2021d, p. 4);
2. Na contramão da justificativa de privatizar a ECT para não onerar futuramente os cofres públicos (item 4 da Exposição de Motivos), o parágrafo 4º vincula a prestação do serviço postal universal ao orçamento da União.

O detentor do direito de exploração do serviço postal universal, na forma como apresentado no art. 9º, é o operador postal designado, que, de acordo com o art. 2º, VIII é:

A pessoa jurídica responsável [...] pela **prestação do serviço postal universal no território nacional** e pelo cumprimento das obrigações decorrentes de tratados, convenções e acordos internacionais sobre serviços postais e atos de organismos postais internacionais ratificados pela República Federativa do Brasil. (BRASIL, 2021d, p. 2, grifo nosso).

Em outras palavras, o operador postal designado será o substituto da ECT, que atuará em regime público e, inclusive, como visto no tópico *Monopólio*, poderá obter por parte do Poder Executivo a exclusividade na prestação de alguns serviços (art. 25).

No art. 10 estão as obrigações do operador postal designado, que resumidamente são: “assegurar a continuidade do serviço [...]; cumprir as metas de universalização e de qualidade; realizar a contabilidade de forma segregada e auditável [...]; e informar aos usuários sobre as condições de acesso ao serviço postal universal [...]” (BRASIL, 2021d, p. 5).

Já sobre os direitos, o art. 10, § 1º, afirma que: “o operador postal designado, ao prestar o serviço postal universal, terá assegurados direitos previstos em regulamentação” (BRASIL, 2021d, p. 5). Sobre isso, o art. 15, XIV, atribui ao órgão regulador a definição de direitos e obrigações que não estão presentes no projeto.

Por fim, sobre as tarifas praticadas pelo operador postal designado na prestação do serviço postal universal, o art. 16, que trata das alterações na Lei 9.472/1997, dá nova redação ao art. 19, VII da mesma, e amplia a competência da Agência para: “controlar, acompanhar e proceder à revisão de tarifas dos serviços prestados no regime público, podendo fixá-las nas condições previstas nesta Lei, para [...] os serviços postais, além de homologar reajustes, quando cabíveis” (BRASIL, 2021d, p. 9).

Serviço de Interesse Social

De acordo com o art. 2º, VI, o serviço de interesse social é: “serviço relevante para a coletividade e para o Estado prestado aos usuários, cuja execução dependa ou seja consideravelmente facilitada pela utilização da rede física dos operadores postais designados” (BRASIL, 2021d, p. 1). O código Serviço de Interesse Social esteve presente em sete trechos do documento, todas no corpo do texto.

O art. 5º, V, indica que caberá ao Poder Executivo “definir os serviços de interesse social”, enquanto o art. 14, V, atribui especificamente ao Ministério das

Comunicações esta função. Todavia, o art. 8º adianta um rol de serviços enquadrados nesta categoria, a saber:

São considerados serviços de interesse social, sem prejuízo de outros definidos em regulamentação:

I - Os serviços destinados a prover as necessidades dos usuários, em relação aos documentos oficiais de identificação;

II - Os procedimentos realizados para o Poder Judiciário destinados à justificação eleitoral;

III - As campanhas comunitárias realizadas pela administração pública federal; e

IV - Os serviços postais e parapostais que sejam classificados como de relevante interesse coletivo, por meio de ato do Poder Executivo federal, nas hipóteses de calamidade pública, estado de emergência, estado de defesa ou estado de sítio. (BRASIL, 2021d, pp. 3, 4).

No art. 10, § 2º, consta que: “**o operador postal designado é obrigado a prestar, sempre que determinado pelo órgão regulador, serviços de interesse social, pelos quais receberá remuneração suficiente para custeá-los**”. A disposição das condições para prestação deste serviço, de acordo com o art. 15, VIII, também será competência do órgão regulador (BRASIL, 2021d, p. 5, grifo nosso).

Por último, a menção mais confusa a respeito do tema está no art. 4º, § 2º, VI:

A exploração de serviços postais no regime privado observará os princípios constitucionais da ordem econômica, as leis relativas aos serviços postais e os direitos dos consumidores e se destinará a garantir: [...] **o cumprimento da função social do serviço de interesse coletivo e dos encargos dela decorrentes** [...] (BRASIL, 2021d, p. 3, grifo nosso).

Não é elucidado se o “serviço de interesse coletivo” é o mesmo serviço de interesse social e, caso seja, qual seria o papel dos operadores privados, principalmente no que se refere aos “encargos”.

4.3 Inferências

Como já mencionado, todas as etapas da análise de conteúdo têm como finalidade maior a geração de inferências. Este processo de indução, ou interpretação do conteúdo explorado nas fases anteriores, visa responder os questionamentos levantados na problematização da pesquisa (NAMENWIRTH, 1969 *apud* BARDIN, 2011, p. 168).

Portanto, a proposta deste capítulo é conectar o que se apreendeu da análise dos documentos aos conceitos teóricos que norteiam este trabalho, com o intuito de responder: quais são os pontos centrais da narrativa da liberalização do setor postal brasileiro; de que forma estes temas são tratados nos textos e o que revelam sobre a tentativa de redefinição da política postal do Brasil; e como os documentos se articulam na formação da narrativa.

A escalada neoliberal

Dado o exposto até aqui, fica evidente que não é possível desprender o conteúdo dos dois projetos de lei das concepções do neoliberalismo. Afinal de contas, conforme Teixeira (2016a), o arcabouço conceitual que norteia a elaboração das propostas é dado por organizações internacionais responsáveis por disseminar os preceitos dessa ideologia.

Isto está nitidamente sinalizado pela presença, em ambas as Exposições de Motivos, de um sentido de urgência e de inevitabilidade em aderir às mudanças impostas pelo modelo, como por exemplo na afirmação: “os condicionamentos vigentes, quando da criação da ECT, não são mais válidos e, desta forma, faz-se necessária uma reforma do setor, adiantando-se a uma eventual situação de crise no futuro” (BRASIL, 1999b, p. 48038). E também, pelas recorrentes menções que exaltam a competição, a iniciativa privada e a abertura do setor postal.

No entanto, como ensina Vidal (2006), o termo neoliberal é frequentemente substituído por eufemismos pelos seus adeptos, provavelmente em razão do sentido pejorativo atribuído à expressão pelos críticos do modelo. Da mesma forma, é evidente a opção dos autores dos projetos em evitar tratar diretamente da privatização, sistematicamente negando-a ou lançando mão de sinônimos para abordar o tema.

Na Exposição de Motivos do PL 1.491/1999, por exemplo, ressalta-se constantemente que não está sendo proposta a privatização da ECT. É provável, como cogitado anteriormente, que a intenção dos proponentes fosse se antecipar a possíveis críticas vindas de funcionários e dos opositores do projeto à “suposta” tentativa de privatizar a empresa, o que, de acordo com Teixeira (2013), aconteceu mesmo assim.

Porém, não é só isto. É preciso recordar o contexto em que a apresentação do projeto ocorreu. Biondi (2003, p. 10), revela que, a despeito “da intensa campanha contra as estatais nos meios de comunicação” e da propaganda pró-privatizações, os acontecimentos que cercaram os processos anteriores ao PL 1.491/1999 demonstraram à população que argumentos como ineficiência, prejuízos e tarifas altas não passaram de desculpas para entregar empresas públicas e setores até então explorados pelo Estado à iniciativa privada²¹.

Junte-se a isso um suposto esquema de corrupção²² no leilão da Telebrás, ocorrido um ano antes da apresentação do projeto, quando:

Semanas depois da privatização, a divulgação de fitas gravadas por meio de grampo ilegal em telefones do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) levantou suspeitas de que haveria um esquema montado para favorecer o consórcio liderado pelo banco Opportunity no leilão da Tele Norte Leste, uma das empresas nas quais a Telebrás foi desmembrada.

O escândalo provocou a queda do ministro das Comunicações, do presidente do BNDES e de dirigentes do Banco do Brasil e da Previ, o fundo de pensão dos empregados do banco que seria o pivô das supostas articulações. (FOLHA DE S. PAULO, 2003, *online*).

E é possível entender o porquê de tamanha apreensão a respeito do tema. Além do temor às críticas já mencionadas, os autores do projeto certamente acreditavam que a privatização dos Correios não seria uma proposta bem quista pela população brasileira, mesmo porque, neste período a ECT dispunha de uma forte aprovação popular.

Entretanto, 20 anos depois, o PL 591/2021, ainda que mais explícito em relação à temática, acaba por reproduzir essa aversão ao termo. Neste caso, não nega, mas substitui a palavra privatização por expressões menos usuais, como desestatização, liberalização e abertura econômica.

Ainda que semanticamente semelhantes, a opção pelo uso dessas palavras é indicativo de que os autores buscam se afastar de possíveis implicações negativas que poderiam suscitar do uso do termo privatização.

²¹ Assim como Harvey (2004) afirma ser o *modus operandi* do neoliberalismo.

²² Os acusados foram absolvidos em março de 2009, conforme reportagem do jornal *O Globo*. Disponível em: <https://glo.bo/3htuNUr>. Acesso em: 12 set. 2021.

A razão por trás disso talvez seja a percepção popular a respeito do assunto. Apesar do número de pessoas favoráveis ter aumentado ao longo dos anos, a maioria da população ainda é contrária à venda da ECT²³ (REVISTA VEJA, 2021, *online*).

Contudo, é importante salientar que, mesmo ao ocultar especificamente a palavra privatização, os autores do PL 591/2021, ao contrário do que ocorreu na década de 1990, não negam sua intenção com relação a ECT. Posto que, o projeto de lei é só uma parte do plano de desestatização da empresa, incluída no PPI desde 2019.

Sobre isto, a primeira fase dos estudos conduzidos pelo programa indicou que “apesar dos recentes investimentos dos Correios, a empresa ainda está aquém do nível de investimento necessário para a geração de valor compatível com as necessidades futuras” (BRASIL, 2021a, *online*).

Cabe aqui um contraponto. 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 investimento²⁴. 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).

Suficientes ou não, os investimentos volumosos em uma empresa às portas da desestatização, remetem, de acordo com o exposto por Biondi (2003), às privatizações ocorridas na década de 1990, onde os compradores encontraram uma estrutura pronta para começar a obter lucros imediatos.

De volta ao assunto, a principal justificativa apresentada pelos autores do PL 591/2021 para a privatização da ECT é a preocupação com 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.

Ademais, a diferença na forma como os dois projetos abordam o tema retrata bem a cronologia das mudanças propostas pelo modelo neoliberal para o setor

²³ Segundo reportagem publicada no sítio da revista *Veja* em 25 de fevereiro de 2021, 50,3% da população é contra a privatização da ECT, enquanto 43,1% é favorável à venda da estatal e 6,5% não sabe ou não quis opinar. Disponível em: <https://bit.ly/3tyEVA0>. Acesso em: 12 set. 2021.

²⁴ De acordo com a Portaria SEST/ME nº 1.045, de 27 de janeiro de 2021, a dotação autorizada para a ECT em 2020, foi de R\$ 833.217.388 milhões, sendo que os investimentos consolidados até o 6º bimestre atingiram 40,5% deste valor, ou R\$ 337.800.941 milhões (BRASIL, 2021). Disponível em: <https://bit.ly/3ayF79M>. Acesso em: 20 jul. 2021.

postal²⁵. Se o PL 1.491/1999 traz uma narrativa mais voltada para a convivência entre o público e o privado e a todo tempo demonstra a importância de modernizar o operador estatal para atuar em um regime concorrencial, o PL 591/2021 é direto ao propor a venda de 100% do capital da ECT e a liberalização total dos serviços de correios.

Entretanto, isto não quer dizer que o PL 1.491/1999 não seja, em seu cerne, privatizante. Se na época da apresentação do projeto os planos neoliberais para o setor postal ainda estavam em uma fase mais branda, o mesmo não pode se dizer das orientações da ideologia a respeito das relações de trabalho, nem tão pouco deve-se esquecer da sua influência na gestão voltada para o aumento do lucro dos acionistas e para a adequação aos moldes do mercado financeiro.

A proposta de abertura do capital da empresa e sua transformação na Correios do Brasil S.A vem carregada desses preceitos, pois permitiria implicitamente: terceirizações; privatização de parte dos negócios; e o controle da companhia por particulares. Ou seja, o projeto dá abertura para que, a qualquer momento, a ECT (ou Correios do Brasil S.A) pudesse se tornar uma empresa privada, apenas envolvida por uma casca estatal.

No entanto, por maior que seja a propensão dos defensores da reforma do setor em considerar os serviços de correios como uma atividade estritamente econômica, há de se assumir que, num território de dimensões continentais, parte da população ficaria desassistida sem a prestação de serviços postais públicos.

Mas, como garantir a oferta desses serviços após a privatização do operador estatal? A solução apresentada em ambos os projetos é contundente: ampliar a desestatização através da concessão dos mesmos à iniciativa privada.

Nenhuma novidade. Couto e Silva (2002, p. 48), afirma que: dentro do contexto de redução dos Estados, “as privatizações, a liberalização, a desregulamentação, a quebra de monopólios estatais [...] e a abertura à concorrência das atividades por eles exercidas” são acompanhadas da “atribuição de novos papéis aos particulares na realização de fins públicos”.

²⁵ Existe uma sequência de passos a serem dados pelos países rumo à abertura total do setor postal, que em resumo são: substituição do operador de correios, de um órgão da administração pública direta para uma empresa pública com gestão própria; mudanças na regulação do setor, para permitir a atuação de operadores privados; e a quebra dos monopólios estatais, liberalização dos mercados e privatização das empresas estatais (TEIXEIRA, 2013;2016b).

Segundo Grotti (2007), no caso das concessões, esses novos papéis são na verdade o regresso de um expediente já utilizado no Brasil em outras épocas²⁶ e que voltou à cena com as reformas implementadas nos anos 1990.

Sobre isto, o ministro Marco Aurélio, no julgamento da ADPF 46, defende que, “a comprovada ineficácia com que a atividade econômica era prestada pelo Estado terminou por acelerar a progressiva retirada do Estado da prestação das atividades econômicas”, e que:

A referida retração estatal não pode ser analisada fora da conjuntura de reformas que permeia a atual Administração Pública brasileira. **Novos modelos vêm sendo implementados, novas figuras jurídicas vêm sendo criadas, como a regulamentação dos contratos de concessão e de permissão**, os contratos de gestão, os órgãos reguladores, as organizações sociais, as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos - Oscip, as agências executivas, as parcerias público-privadas, **tudo isso a partir da premissa de que a preservação do interesse público nem sempre é sinônimo de atuação estatal**. (BRASIL, 2009b, p. 40, grifo nosso).

Nota-se que a dicotomia atividade econômica/serviço público também está presente aqui. Se por um lado o relator da ADPF 46 associa o avanço do uso das concessões à retirada do Estado da atividade econômica, por outro, Grotti (2007) é enfática ao afirmar que as concessões só se aplicam a serviços públicos, ou serviços próprios do Estado.

De uma forma ou de outra, os dois projetos indicam que os serviços prestados em regime público, portanto de responsabilidade da União, podem ser repassados a entes privados através da outorga de concessão. Em outras palavras, a privatização não se restringe apenas à ECT, mas se expande para a exploração dos serviços essenciais (PL 1.491/1999) e dos serviços postais universais (PL 591/2021), os últimos elos entre o Estado e a prestação direta dos serviços postais.

Neste ponto, o projeto atual se mostra novamente mais direto nas suas intenções do que o projeto anterior, apesar de ambos abordarem o tema de forma um tanto confusa e, em certos aspectos, incoerente.

No PL 1.491/1999, ao mesmo tempo em que se defende a modernização do operador estatal para que a sua atuação em setores competitivos seja rentável a ponto

²⁶ De acordo com a autora, as concessões estiveram ligadas à construção de obras públicas por particulares e a eventual exploração destas como forma de ressarcir o investimento. Segundo ela, as concessões também foram um instrumento de descentralização das atividades estatais, com a atribuição da prestação de serviços a autarquias e a membros da administração indireta. No entanto, na sua opinião, as concessões ligadas ao advento das privatizações são uma novidade.

dos lucros financiarem os serviços essenciais, se estabelece a concessão dos mesmos a operadores privados. Não sem antes estipular que o primeiro contrato de concessão será firmado com a Correios do Brasil S.A pelo prazo de dez anos, prorrogável por mais 20 (BRASIL, 1999b).

Enquanto isso, o PL 591/2021 define que os serviços postais universais devem ser prestados por empresa estatal (desde que existente antes da aprovação da lei), ou por celebração de contrato de concessão, inclusive de forma cumulativa (BRASIL, 2021d).

Deste modo, esses serviços podem ser repassados à iniciativa privada mesmo que, por algum motivo contrário à vontade do governo, ocorra algum imprevisto no processo de privatização da ECT.

As duas propostas também demonstram incongruência quando afirmam a todo momento buscar o aumento da concorrência, mas, ao mesmo tempo, oferecem aos concessionários exclusividade na prestação dos serviços.

No projeto anterior esta garantia é dada a Correios do Brasil S.A, que, *a priori*, estaria sob o controle público, ainda que visando o lucro de acionistas particulares. A justificativa continua a mesma: dar tempo para que a empresa se adapte ao mercado concorrencial.

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.

De acordo com a concepção de Grotti (2007), a opção por manter estes privilégios caminha na contramão do modelo de concessão atual, que, ao contrário da função monopolista assumida no passado, busca o aumento da competição, em um cenário onde cabe ao concessionário assumir os riscos do empreendimento.

O posicionamento também vai de encontro ao exposto na Lei 8.987/1995 (Lei das Concessões), que em seu artigo 16 define que: “a outorga de concessão ou permissão não terá caráter de exclusividade, salvo no caso de inviabilidade técnica ou econômica [...]” (BRASIL, 1995, *online*).

E por último, destoa das diretrizes do neoliberalismo, embora reforce o argumento de que, nesta ideologia, quando se vai da doutrina para a prática, a atuação do Estado fica a serviço de um pequeno grupo de favorecidos (HARVEY, 2014).

Nesta mesma direção, está a questão do financiamento das atividades executadas em regime de concessão.

Apesar de teoricamente as tarifas cobradas dos usuários serem a principal fonte de custeio dos serviços, os dois projetos abrem a possibilidade de os mesmos serem financiados de outras maneiras, como pelos lucros obtidos na prestação de serviços em regime privado (subsídio cruzado)²⁷ e pela oferta de serviços parapostais. Contudo, o que mais chama a atenção é a alternativa de que a União arque com os custos do serviço postal em regime público.

Isto porque, novamente, um dos principais argumentos a favor da reestruturação e da privatização da ECT é que, futuramente a empresa poderia se tornar deficitária e o poder público não teria condições de garantir sua manutenção.

Ainda nesta linha, 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, 2004b, *online*).

Outras vantagens são oferecidas. Ao contrário do que ocorre no PL 1.491/1999, onde evidencia-se que a outorga de concessão será sempre onerosa, inclusive sendo uma das fontes de receita do órgão regulador, o projeto atual não menciona nenhuma cobrança neste sentido.

E finalmente, 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, hoje os Correios contam com quase mil agências desse tipo (ECT, 2021).

Diante de todos esses benefícios ofertados aos entes privados, a dúvida é se o problema é realmente a possibilidade de no futuro financiar as atividades da ECT, ou se, à luz de Paulini (2007), trata-se do desmonte de uma empresa pública ou de um setor estratégico apenas para cumprir o passo a passo do receituário neoliberal.

Outro tópico presente nas duas propostas aponta para essa a última opção.

O avanço do neoliberalismo se caracteriza pela imposição de um pacote fechado de mudanças, sem observar as particularidades e a estrutura institucional e

²⁷ Os autores deixam claro que os serviços prestados em regime privado podem custear os ofertados em regime público, mas não o contrário.

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).

Azevedo (1998, p. 141), defende que o surgimento dessa figura jurídica está ligado à "nova visão da atuação do Estado na economia". Segundo ele, "a diminuição de sua participação direta na prestação de serviços, impõe [...] a necessidade de fortalecimento de sua função reguladora e fiscalizadora".

Nesta mesma direção, Mesquita (2005, p. 23), destaca que "essa nova configuração do Estado pressupõe, além da participação privada na prestação dos serviços públicos; a separação das tarefas de regulação das de exploração de atividades econômicas [...]". Na sua visão:

É nesse contexto, portanto, que surgem as agências reguladoras, órgãos criados por leis específicas na condição de autarquias ditas especiais, dotadas de autonomia administrativa, financeira e patrimonial um pouco mais amplas do que as demais autarquias (MESQUITA, 2005, p. 24).

Couto e Silva (2002, p. 56), afirma que, a maioria das agências reguladoras "têm a função precípua de disciplinar e controlar a prestação de serviços públicos por particulares, a eles confiados mediante concessão, permissão ou autorização".

Diante de tais argumentos, é possível concluir que, para esses autores, quando a função do Estado em um setor passa a ser exclusivamente fornecer as condições necessárias para que a iniciativa privada opere, a regulação, a normatização, o disciplinamento, o controle e a fiscalização tornam-se suas únicas atribuições.

Como mencionado a pouco, fundamentadas em um formato compulsoriamente destinado a países em desenvolvimento: abertura econômica, privatização de estatais, concessão de serviços públicos e regulação via agência se tornaram tendências do processo de desestatização implementado pelo governo FHC na década de 1990 (MELLO, 2015).

Neste contexto, foram criadas entre 1996 e 1997 a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)²⁸, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)²⁹ e a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)³⁰.

²⁸ Lei 9427/1996. Disponível em: <https://bit.ly/3zMZEBE>. Acesso em: 20 set. 2021.

²⁹ Lei 9478/1997. Disponível em: <https://bit.ly/3ER0Cka>. Acesso em: 20 set. 2021.

³⁰ Lei 9472/1997. Disponível em: <https://bit.ly/2XUwqnN>. Acesso em 20 set. 2021.

Na esteira deste movimento, o PL 1.491/1999 propôs a criação da Agência Nacional de Serviços de Correios, “entidade integrante da Administração Pública Federal indireta, submetida a regime autárquico especial e vinculada ao Ministério das Comunicações, com a função de órgão regulador do Sistema Nacional de Correios” (BRASIL, 1999b, p. 48027).

De acordo com Teixeira (2013, p. 64), “a criação de uma agência reguladora independente [...] retiraria do governo o poder de regulação do setor, transferindo-o a um órgão supostamente independente [...]”.

O autor acrescenta que, no processo global de liberalização do setor de correios, as agências reguladoras têm atuado na organização do mercado postal, sendo suas maiores incumbências: resguardar a livre competição entre os operadores e garantir a prestação dos serviços obrigatórios (TEIXEIRA, 2016b).

Para se ter uma ideia da importância da Agência para os autores do PL 1.491/1999, dos 192 artigos presentes no texto, 115 fazem alguma menção ao órgão regulador. Ou seja, 60% do projeto trata de questões relacionadas à entidade. Isto sem levar em conta as 64 citações presentes na Exposição de Motivos.

Entretanto, nem as propostas para o órgão regulador dos serviços de correios, nem tampouco a ação das agências já estabelecidas, estavam livres de contestação. Segundo Mesquita (2005, p. 24):

[...] vários temas polêmicos surgiram sobre a atuação desses órgãos, que vêm sendo debatidos pela academia, por especialistas de direito público, políticos, agentes públicos e privados, pelo próprio governo e pela mídia, entre outros. Os debates envolvem, principalmente, temas relacionados ao limite do poder regulamentador das agências vis-à-vis o direito brasileiro, ao grau de autonomia, ao controle a que devem estar submetidas, ao mandato de seus dirigentes e ao caráter constitucional desses órgãos. [sic]

As agências e o seu modelo de regulação foram inclusive alvo de críticas do atual presidente, conforme descrito abaixo:

O presidente eleito Jair Bolsonaro voltou a criticar na véspera a estrutura da máquina pública do país, citando especificamente o caso de agências reguladoras [...].

Em entrevista à rede Record, Bolsonaro (PSL) reafirmou que vai desburocratizar o governo e fazer uma revisão em dispositivos legais que atualmente regulam as atividades do setor privado. (UOL, 2019, *online*).

Ao que tudo indica, esta revisão de dispositivos regulatórios não chegou a tempo de afetar a elaboração do PL 591/2021, já que o projeto, assim como o anterior, tem sua estrutura alicerçada em uma agência reguladora.

Contudo, diferente do PL 1.491/1999, a proposta atual não prevê a criação de um novo órgão, mas a ampliação das atribuições da Anatel, agora Agência Nacional de Telecomunicações e Serviços Postais.

Mais uma vez. O fato da figura do órgão regulador ser tão reverenciada em ambos os projetos, a ponto de assumir nas duas propostas o *status* de ator principal do sistema de correios³¹ não é fruto do acaso. A criação de agências reguladoras também é uma das diretrizes dos organismos internacionais para o setor postal (TEIXEIRA, 2016b).

Portanto, a depender do posicionamento de quem lê, essa centralidade dada a agência pode indicar o desejo dos proponentes em alinhar o setor postal brasileiro ao modelo de Estado mínimo preconizado pela doutrina neoliberal. O recorte abaixo reforça esta visão:

Art. 25. Os serviços compreendidos no Sistema Nacional de Correios serão objeto de regulação, normatização, disciplinamento, controle e fiscalização permanentes pela Agência, observado o seguinte:

I - Os serviços não-essenciais estarão sujeitos apenas aos condicionamentos necessários para que sua exploração não prejudique o interesse público e os direitos do usuário. (BRASIL, 1999b, p. 48022, grifo nosso).

Porém, o que ocorreu após a apresentação do PL 1.491/1999 demonstra que esta percepção não é unânime. O conteúdo do projeto suscitou críticas que apontam para um excesso de regulação e de amarras do poder público à atuação dos operadores privados. Aliás, este suposto exagero regulamentar denunciado pelos empresários do setor foi um dos principais motivos para as divergências que ocorreram em torno da proposta, portanto uma das causas para sua não aprovação (BAYMA, 1999; TEIXEIRA, 2013).

Assim, vale ressaltar que as discussões em torno desse assunto (e de todos os outros contidos nos projetos) não são baseadas em critérios meramente técnicos.

³¹ No PL 1.491/1999, Sistema Nacional de Correios (SNC). No PL 591/2021, Sistema Nacional de Serviços Postais (SNSP). Os dois documentos indicam que a criação e a manutenção do sistema se dará por intermédio do órgão regulador.

Existe uma batalha de narrativas e de interesses que orientam os discursos e a sua interpretação, podendo estes inclusive mudar de acordo com a conjuntura.

Por exemplo, no julgamento da ADPF 46, ao defender a liberalização total do setor, mas com a intenção de demonstrar que os serviços postais não seriam abandonados pela União, o relator do processo, ministro Marco Aurélio, afirma que: “ocorrerá até uma maior intervenção estatal por meio da regulação” (BRASIL, 2009b, p. 44).

Enfim, cabe aqui destacar mais alguns pontos percebidos na análise do tema:

- Existe uma grande similaridade entre o conteúdo dos dois projetos. Não seria exagero declarar que boa parte do que se diz a respeito da agência no PL 591/2021 é uma versão menos detalhada das diretrizes da proposta anterior;
- Esta ausência de detalhes pode ser justificada pelo fato do projeto atual estabelecer como órgão regulador uma agência já existente, portanto, devidamente estruturada, e pelo caráter “minimalista” da proposta, que tem apenas 28 artigos, 164 a menos do que no PL 1.491/1999;
- Sobre isso, algumas das incumbências futuras atribuídas ao órgão regulador salientam o fato do PL 591/2021 deixar muitas questões em aberto;
- Por último, a implementação de um sistema de correios alicerçado na agência reguladora marcaria a alteração da política postal brasileira, que hoje tem a ECT como principal (ou único) agente de suas ações.

O dilema do serviço postal público

Por mais engessadas que sejam as “recomendações” neoliberais, não há como ignorar certas idiossincrasias dos territórios e dos setores colonizados pela ideologia. Assim sendo, a vocação expansionista do modelo por vezes esbarra em questões que não podem ser simplesmente desconsideradas.

Por isto, o avanço sobre os setores públicos nem sempre se dá de forma a ocupar a totalidade destes. Em alguns casos as forças da tradição e da vontade popular acabam freando, ou pelo menos retardando, o ímpeto do capital. É o caso das localidades onde as agências de correios não são privatizadas unicamente pelo seu

valor histórico e pela memória afetiva que as cerca (ANDERLONI; PILLEY, 2002 *apud* TEIXEIRA, 2016a).

Mais um exemplo: “Onde o direito de voto pode ser exercido nas agências de correios, o fechamento de uma agência torna-se politicamente delicado pela possibilidade de ser interpretado pela população como um atentado à democracia” (ANDERLONI; PILLEY, 2002 *apud* TEIXEIRA, 2016a, p. 119).

Em outras situações, porém, o arrefecimento das investidas do mercado se dá por uma questão estratégica, já que não está nos planos de nenhum empreendedor particular assumir por sua conta e risco áreas claramente não lucrativas.

A respeito disso, Teixeira (2013), aponta para o fato dos serviços postais precisarem chegar a todo o território dos países, muitas vezes em áreas sem nenhum atrativo financeiro, o que afasta o interesse dos entes privados em atuar em certas regiões.

É por este motivo que, 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, 2016b). Sobre isto, os autores do PL 1.491/1999 afirmam que:

A heterogeneidade demográfica, social e econômica presente na realidade brasileira conduz à existência de regiões do território, umas com alta atratividade econômica, outras sem nenhuma atratividade econômica, e que um ordenamento baseado apenas nas forças de mercado não seria capaz de prover serviços de correios a toda a sociedade. Assim, torna-se necessária a delimitação de um conjunto básico de serviços, uma espécie de cesta básica de serviços de correios, da qual a União assegura a existência, independentemente da realidade mercadológica de determinada região do território nacional (BRASIL, 1999b, p. 48041).

Desta forma, os projetos de lei aqui analisados estabelecem parte da atividade postal como sendo de responsabilidade da União. Os serviços essenciais ou serviços postais universais, a depender da nomenclatura adotada em cada proposta, são um pacote mínimo de serviços ofertados à população por meio de operadores privados, que atuariam como concessionários do poder público.

Os dois projetos estabelecem que caberá ao órgão regulador definir quais serviços farão parte desse pacote, mas, de antemão, adiantam algumas modalidades que se enquadram como serviços postais básicos:

- O envio, no âmbito nacional e a expedição para o exterior, de correspondência (a carta, simples ou registrada; o impresso, simples ou registrado);
- O serviço de telegrama;
- O objeto postal básico; e
- A transferência, a remessa ou o recebimento de valores.

Ambos os projetos garantem que o envio de correspondências e telegramas seja assegurado como serviço postal básico. Hoje estas modalidades estão enquadradas dentro do monopólio da ECT e, ainda, representam uma parte considerável das suas receitas.

De acordo com último relatório de gestão da empresa, em 2020 o segmento de mensagens foi responsável por quase um terço da receita bruta de vendas da empresa. Porém, o fluxo de correspondências tem caído ano após ano. Segundo o documento, em comparação com 2019, foram 1,2 bilhões de cartas, faturas e boletos bancários a menos no fluxo postal, uma queda de 29 por cento (ECT, 2021). A respeito disto, os gestores declaram que:

Diante do declínio das correspondências em meio físico em todo o mundo, a empresa vem adotando ações para que haja a compensação da queda do tráfego de mensagens, sendo as principais iniciativas as relacionadas ao desenvolvimento de soluções digitais, à melhoria dos serviços de comunicação física e híbrida e ao aumento de participação do segmento de encomendas (ECT, 2021, pp. 58, 59).

Aqui, novamente, faz-se necessária uma breve reflexão. É óbvio que, diante da ascensão das Novas Tecnologias da Informação e da Comunicação (NTIC's), o envio e o recebimento de correspondências via correios caminha em uma rota descendente.

No entanto, seria um grande exercício de futurologia cravar a iminência do fim desse tipo de serviço. Afinal de contas, somente para ficar em alguns exemplos, ainda não há substitutos adequados para o envio de documentos de origem cartorária, judicial ou bancária que necessitem ser entregues fisicamente e por um operador com fé pública.

Vale lembrar que, há mais de trinta anos os autores do PL 1.491/1999 já vislumbravam a substituição da carta por outras opções mais modernas, o mesmo discurso se fez presente na votação da ADPF 46 e hoje, mais uma vez, aponta-se para o risco de extinção da comunicação escrita encaminhada por meio físico.

Logicamente, espera-se que no futuro o avanço da tecnologia chegue a todas as camadas da sociedade e ocupe todos os âmbitos da vida cotidiana, inclusive o setor postal. Até lá, cabe ao poder público cumprir a obrigação constitucional de manter o envio e o recebimento de correspondências em todo o território nacional. Enfim, ainda é cedo para decretar que a carta é o novo orelhão³².

De volta ao assunto. Se as ações da diretoria resultarão em bons resultados a longo prazo, só o tempo dirá (ou não, caso se concretize a privatização). Porém, na contramão da diminuição do envio e recebimento de cartas, a empresa vem apresentando lucro nos últimos anos e aos poucos diminui os prejuízos acumulados em exercícios anteriores (PORTAL G1, 2021).

Contudo, nem tudo se resume às cartas. Os serviços postais básicos também englobam o envio e o recebimento de um certo tipo de encomenda: o objeto postal. Se no PL 1.491/1999 fica definido que se enquadram neste serviço pacotes com até 2kg, o PL 591/2021 não adianta nenhum detalhe sobre o padrão desse objeto³³. As duas propostas deixam em aberto itens como dimensões máximas e a periodicidade de entrega, a serem definidas pelo órgão regulador.

Sobre isto, Teixeira (2016b), exemplifica o caso da liberalização do setor postal na União Europeia, onde quanto mais se avançava na abertura do mercado, mais se diminuía o volume dos objetos incluídos nos serviços básicos.

É importante ressaltar que as diretrizes a respeito do objeto postal não dizem respeito apenas às condições de envio e recebimento de encomendas entre pessoas físicas, mas que também são fundamentais para o futuro do *e-commerce*³⁴. A falta de uma política apropriada para esta categoria pode prejudicar parte da população brasileira que vive em regiões afastadas dos grandes centros, além de representar um retrocesso para os comerciantes que investem no setor³⁵.

³² Reportagem do Portal G1: "Orelhões somem das ruas em todo o país e os que restam não funcionam". Disponível em: <https://glo.bo/3a3LHoE>. Acesso em 24 set. 2021.

³³ O estudo encomendado pelo BNDES para avaliar a desestatização do setor postal recomenda que se mantenha o padrão de encomendas não urgentes: objetos com até 30kg (BNDES, 2021).

³⁴ "Com o objetivo de apoiar pequenas e médias empresas que precisaram migrar rapidamente ao e-commerce durante a pandemia, os Correios lançaram o programa Aproxime. Dentre as principais soluções do programa estão suporte tecnológico, coleta gratuita de encomendas, serviço "clique e retire" e divulgação da marca das empresas clientes" (ECT, 2021b, p. 64).

³⁵ De acordo com o Portal Terra, o comércio eletrônico faturou mais de R\$ 50 bilhões no 1º semestre deste ano, um aumento de mais de 30% em relação ao mesmo período de 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3A59MWM>. Acesso em 25 set. 2021.

Por último, o projeto atual suprime o direito ao acesso aos serviços básicos de transferência, remessa e recebimento de dinheiro, garantia dada pelo PL 1.491/1999. Segundo reportagem do Valor Investe (2021, *online*), “mesmo com o avanço da digitalização intensificado pela pandemia, ainda existem 34 milhões de brasileiros sem conta bancária”. O texto do PL 591/2021 exclui a possibilidade dessas pessoas contarem com a oferta de transações básicas nas agências postais³⁶.

Ainda sobre os serviços obrigatórios, ambos os projetos tratam das tarifas cobradas nas modalidades contidas no pacote. No PL 1.491/1999, art. 5º, I: “o poder público tem o dever de garantir a disponibilidade de serviços de correios a toda a população, em condições adequadas e a **tarifas e preços razoáveis**” (BRASIL, 1999b, p. 48020, grifo nosso).

E no PL 591/2021, art. 6º: “fica a União obrigada a manter o serviço postal universal no território nacional de modo contínuo e **com modicidade de preços**” (BRASIL, 2021d, p.3, grifo nosso).

As definições de “tarifas razoáveis” e de “modicidade de preços” vêm de encontro à natureza mercantilista do empreendedor particular. Sobre isto é preciso atentar que, se na perspectiva do Estado, um serviço público não deixa de ser serviço público por ser objeto de concessão, para o operador privado, o serviço que lhe é outorgado é apenas um meio para obtenção do máximo de lucro possível.

Esta contradição pode ser futuramente percebida em dois extremos: na impossibilidade de manutenção de tarifas que hoje são muito baixas e na tendência de aumento de preços que atualmente já são elevados.

Eis um exemplo. A ECT cobra, conforme o peso do envelope, de R\$ 2,10 a R\$ 11,45 pelo envio de uma carta simples para qualquer localidade do país. Se optar pelo registro, o cliente pagará de R\$ 8,45 a R\$ 17,80³⁷. O serviço de envio de impressos tem uma tarifa ainda menor.

No outro polo está o objeto postal, que é um pacote. Atualmente os Correios trabalham basicamente com dois tipos de transporte de encomendas, o Sedex, que é um serviço expresso, portanto mais caro, e o PAC, que é um serviço com prazos mais dilatados, mas com o preço menor. No entanto, nenhuma das duas modalidades é

³⁶ A despeito do encerramento das atividades do banco postal, hoje a ECT oferece em todas as suas agências um serviço de remessa e recebimento de valores chamado de Vale Postal Eletrônico.

³⁷ Tabela de preços dos Correios. Disponível em: <https://bit.ly/2YgRVP9>

conhecida pelos preços baixos, principalmente quando o envio ou a entrega envolvem localidades mais remotas³⁸.

Outro ponto. Se os serviços postais básicos são “naturalmente deficitários”, além das tarifas cobradas dos usuários, quais serão as outras fontes de receita dos operadores em regime público e que viabilizarão suas atividades? O PL 1.491/1999 apresenta algumas possibilidades, dentre elas estão: transferência dos lucros decorrentes da exploração, pelo operador em regime público, de outros serviços e atividades; fundo destinado a garantir a universalização dos serviços essenciais; e orçamento geral da União;

Para os autores, a primeira opção seria a fonte principal de financiamento dos serviços essenciais, e o operador em regime público atuaria nos mesmos moldes que a ECT, fazendo uso do subsídio cruzado, modelo onde parte do lucro obtido com as atividades superavitárias serve para custear as modalidades deficitárias. (BRASIL, 1999b). Aliás, apesar de não explicitado na proposta, este também é o caminho apontado pelo PL 591/2021.

É fácil entender porque este mecanismo funciona com os Correios, afinal de contas, trata-se de uma empresa pública prestando um serviço público. Mas, por qual razão um agente privado se interessaria em operar desta forma? Como nenhum dos projetos traz uma resposta direta para esta pergunta, cabe buscar decifrar algumas pistas deixadas nas entrelinhas de cada texto.

O PL 1.491/1999 define a Correios do Brasil S.A como responsável por prestar os serviços essenciais por até 30 anos após a promulgação da lei, sendo a mesma detentora do monopólio de parte destes serviços por pelo menos cinco anos. O fato da empresa ser controlada pela União, e a obrigação legal de manter os serviços, justificaria a manutenção do subsídio cruzado neste período.

Já o PL 591/2021 se apoia na atuação em regime de exclusividade para assegurar que prestação dos serviços postais universais sejam compatíveis com os anseios da iniciativa privada. A proposta permite que os detentores da concessão

³⁸ A postagem de uma mercadoria com 300g de Palmas-TO a Estreito-MA custa R\$ 116,10 por Sedex e R\$ 94,30 por PAC. Em uma conversa informal com um Assistente Comercial da empresa, pouco depois da mudança para a atual política de preços, o mesmo afirmou que a tabela de tarifas foi reformulada tendo como direcionador a concorrência. Assim, o envio para maiores centros acaba custando muito mais barato do que o envio para localidades onde a ECT é a única operadora a ofertar os serviços.

herdem esse direito da ECT. Porém, a exclusividade se resume a serviços que, como visto anteriormente, do ponto de vista do lucro, se tornam menos atrativos a cada ano.

No mesmo sentido, o estudo para desestatização do setor postal encomendado pelo BNDES aponta para o financiamento do serviço postal universal “via subsídio cruzado da empresa ou por incentivo fiscal³⁹ restrito aos impostos federais no segmento de correspondências, não no de encomendas” (BNDES, 2021)

Portanto, as soluções apresentadas nos dois projetos não garantem que essa forma de financiamento seja uma solução que funcione a longo prazo. Afinal, nenhum ente privado participaria de um processo licitatório para concessão de serviço público sem enxergar a oportunidade de obter o máximo de lucro possível.

A segunda opção indicada pelo PL 1.491/1999 é a criação de um fundo destinado a garantir a universalização dos serviços essenciais. A ideia remete novamente à privatização do setor de telecomunicações.

O Fundo de Universalização de Serviços de Telecomunicações (Fust), foi criado pela Lei 9.998/2000 com o objetivo de: “proporcionar recursos destinados a cobrir a parcela de custo exclusivamente atribuível ao cumprimento das obrigações de universalização de serviços de telecomunicações [...]” (BRASIL, 2000, *online*).

De acordo com relatório⁴⁰ do Tribunal de Contas da União (TCU), “dentre as receitas arrecadadas diretamente pelo Fust, quase a totalidade (99,99%) provém de contribuições de 1% da receita operacional bruta das empresas prestadoras de serviços de telecomunicações” (BRASIL, 2017b, *online*). O mesmo documento apontou que:

Identificou-se que desde o ano de 1997 tornou-se prática frequente do Poder Executivo a edição, ao final do exercício, de medidas provisórias, posteriormente convertidas em leis, permitindo a desvinculação do superávit financeiro dos fundos públicos e sua utilização para outras despesas que não aquelas originalmente previstas.

Os recursos do fundo utilizados efetivamente para a universalização dos serviços de telecomunicações, razão de ser da criação do Fust, correspondem a pouco mais de R\$ 341 mil, ou seja, menos de 0,002% dos recursos arrecadados (BRASIL, 2017b, *online*).

³⁹ O parágrafo único do artigo 23 do PL 591/2021 estabelece que, após a transformação que culminará na Correios do Brasil S.A, “ficam extintos os benefícios tributários de que goza a ECT que não sejam extensíveis às demais empresas que explorem os serviços postais” (BRASIL, 2021d, p. 11)

⁴⁰ (TCU - SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL (SCN): 03379320158, Relator: BRUNO DANTAS, Data de Julgamento: 12/04/2017, Plenário).

Em 2020, o presidente Jair Messias Bolsonaro sancionou a Lei 14.109/2020, que alterou a lei anterior e fez mudanças relacionadas “a finalidade, a destinação dos recursos, a administração e os objetivos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust) (BRASIL, 2020, *online*). No entanto, a ideia de um fundo para financiar os serviços postais universais não consta no PL 591/2021.

O estudo encomendado pelo BNDES avalia que esse modelo: “é caro de administrar tanto para *players* de mercado quanto reguladores. Também é improvável que levante fundos suficientes, uma vez que os operadores universais são também os atores dominantes no mercado” (BNDES, 2021, p. 32).

Diante de tudo isto, a terceira opção: financiamento dos serviços postais básicos via orçamento geral da União, alternativa também dada pelo PL 591/2021, acaba se destacando frente às demais. Assim, em ambas as propostas, esse compromisso se soma à obrigação do Poder Público de custear os serviços de interesse social (prerrogativa do operador em regime público, que será remunerado com recursos do tesouro).

Se no PL 1.491/1999 essa opção de financiamento se restringe a casos em que haja impossibilidade ou inviabilidade de se outorgar concessão, o PL 591/2021 admite no seu texto a opção de concessão patrocinada, modelo que envolve “adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado” (BRASIL, 2004b, *online*).

Em outras palavras, a aprovação da proposta atual permite a troca imediata de um modelo baseado em uma estatal autossustentável para um sistema em que, com a justificativa de garantir o acesso universal aos serviços postais básicos, se permita assegurar o lucro de terceiros às custas dos contribuintes.

Finalmente, é com este último indício de que, conforme as lições de Harley, (2004) e Mello (2015), 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 do país, é que se encerra esta análise.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho, produto final do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede (Profiap/UFT), turma 2019/02, teve como principal objetivo investigar como está sendo construída a narrativa da liberalização do setor postal brasileiro ao longo dos últimos 25 anos. Para isto, propôs-se analisar o conteúdo de dois documentos essenciais para esta construção: os Projetos de Lei 1.491/1999 e 591/2021.

A escolha desses textos se deu pelo papel central que os mesmos têm nos debates a respeito do tema e por acreditar que ambos, cada qual à sua época, representam a tentativa de avanço do neoliberalismo sobre o setor.

Porém, além de procurar revelar o contexto em que as propostas estão inseridas, buscou-se compreendê-las de forma profunda. Para isto, lançou-se mão do método de análise de conteúdo, que, de acordo com Mozzato e Grzybovski (2011), é um apanhado de técnicas usadas na análise de comunicações, que tem como objetivo dirimir incertezas e dar riqueza à interpretação dos dados.

O propósito final do uso desse método é a produção de inferências, que para Namenwirth (1969 apud Bardin, 2011, p. 168) “não passa de um termo elegante, efeito de moda, para designar a indução, a partir dos fatos”, e a interpretação do conteúdo dos documentos, na busca por responder os questionamentos levantados na problematização da pesquisa.

No caso deste trabalho, o que se quer responder é: quais são os pontos centrais da narrativa da liberalização do setor postal brasileiro? De que forma estes temas são tratados nos textos e o que revelam sobre a tentativa de redefinição da política postal do Brasil? E, como os documentos se articulam na formação da narrativa?

O debate em torno da liberalização do setor postal brasileiro e da manutenção dos serviços de correios pela União, que se arrasta desde a década de 1990, se polarizou da seguinte forma: de um lado estão os defensores de que os serviços postais são uma atividade estritamente econômica e que, portanto, devem seguir as regras de mercado. Em linha oposta, há quem entenda que a atividade de correios é serviço público, sendo o Estado responsável pela sua prestação.

Baseado nisso, a análise de conteúdo partiu da criação de duas categorias temáticas que representam esses dois pontos divergentes. Assim, a categoria *Desestatização* agrupou os termos relacionados a privatização da ECT e a

liberalização do setor postal, enquanto a categoria *Serviço Público* agregou os índices que remetem a execução dos serviços postais pelo Estado.

O PL 1.491/1999, fruto das atividades do programa de reforma estrutural desenvolvido a partir de 1997, objetivou a proposição de um “novo modelo regulamentar e institucional para o setor postal brasileiro, bem como a modernização organizacional e comercial da ECT” (BRASIL, 1999b, p. 48033).

Conforme o referencial teórico consultado, o projeto teve influência da doutrina neoliberal, que circulava por todo o mundo, e do interesse empresarial pela abertura do setor. Sua apresentação está inserida dentro do contexto de liberalização de setores e de privatização de estatais que eclodiu no Brasil a partir da segunda metade da década de 1990.

Para os autores da proposta, a presença de operadores privados atuando no setor já caracterizava um regime de concorrência velado, que necessitava de um marco legal que abrangesse todo o mercado postal e não só a ECT.

Desde o início da exploração do documento, dois aspectos ficaram evidentes: 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.

No entanto, os proponentes assumem que, mesmo em um mercado aberto, alguns serviços teriam que ser prestados pelo poder público. A solução apresentada pelos mesmos é repassar a execução destes serviços à iniciativa privada por meio da outorga de concessão. Segundo eles, esta seria uma forma de captar recursos privados, contudo, a análise demonstrou que existe uma grande possibilidade de que, a longo prazo, ocorra exatamente o contrário.

Além de regulamentar o setor postal, o PL 1.491/1999 também tinha como objetivo reestruturar e modernizar a ECT. A proposta era abrir o capital da empresa até o limite do controle pela União e transformá-la na Correios do Brasil S.A. De acordo com os autores, a mudança de regime jurídico não implicaria em desestatização, porém, o texto deixa margem para terceirizações, privatização de parte dos negócios e controle da companhia por particulares.

Outro ponto central do documento é o órgão regulador. Na análise, constatou-se que 60% dos artigos do projeto tratam de questões relacionadas à entidade. Pelos termos da proposta, todo o sistema de correios giraria em torno da Agência, que

assumiria as funções de regulação, normatização, disciplinamento, controle e fiscalização dos serviços de correios e dos operadores postais. A criação deste tipo de ente é outra tendência dos anos 1990, importada de organismos neoliberais.

O texto também aborda os regimes de prestação dos serviços postais. Em um primeiro momento, os serviços objeto de concessão seriam prestados unicamente em regime público, sendo os demais enquadrados no regime privado. Porém, fica claro que, a médio e longo prazo, todos os serviços de correios poderiam ser ofertados em regime privado, portanto, em ampla concorrência.

Na mesma linha, os autores afirmam que o regime de exploração diz respeito ao serviço e não ao operador. Ou seja, um operador público poderá prestar serviços em regime privado, assim como um operador privado poderá atuar em regime público.

Tudo que foi apresentado até aqui faz parte de uma estrutura maior, que o PL 1.491/1999 chamou de Sistema Nacional de Correios (SNC). Este sistema seria integrado pelos operadores, em regime privado e em regime público, órgão regulador, redes físicas e processos ligados à atividade postal.

A parte da análise voltada para os índices que remetem a execução dos serviços postais pelo Estado, teve como primeiro tópico a ECT. Os autores ressaltam reiteradamente que não estava sendo proposta a privatização da empresa, mas sua modernização, que teria a finalidade de prepará-la para atuar em um mercado concorrencial. Como visto acima, alguns elementos presentes no texto apontam para outra direção.

Sobre as obrigações da União, os autores interpretam que o exposto no inciso X do art. 21 da Constituição Federal de 1988, que estabelece que: “compete à União manter o serviço postal” (BRASIL, 1988), deveria ser atendido através da garantia da prestação dos serviços postais em regime público, mesmo que delegando a execução dos mesmos a terceiros, e pela organização do Sistema Nacional de Correios. Além disso, a União seria a responsável pela oferta de serviços de interesse social.

A respeito do monopólio, os proponentes asseguram a transferência da exclusividade concedida a ECT para a Correios do Brasil S.A, porém, em caráter transitório, apenas para garantir a adaptação da empresa à nova realidade mercadológica.

Por último, foram analisados termos ligados ao serviço essencial, caracterizados pela exigência de universalidade e de continuidade, e que seriam

prestados pelo operador em regime público. Como já mencionado, este pacote de serviços poderia estar a cargo de um agente privado, que, vencendo uma licitação, atuaria sob a outorga de concessão.

O mesmo padrão de análise foi utilizado no PL 591/2021, com alguns pequenos ajustes devido às particularidades de cada texto. O projeto atual está em tramitação no Senado Federal e é parte da agenda de privatizações do atual governo. Como a proposta ainda está em aberto, ressalta-se que esse estudo recai sobre a versão original, entregue à Câmara dos Deputados em fevereiro de 2021.

Outra observação importante é que, boa parte do conteúdo do PL 591/2021 está contida no PL 1.491/1999. Alguns trechos foram copiados na íntegra, outros parafraseados, mas é inegável que os preceitos da proposta anterior serviram de base para a elaboração do projeto atual.

Ao longo dos 28 artigos e Exposição de Motivos, o termo privatização não foi utilizado. Os autores não negam a intenção de realizá-la, mas substituem a palavra por expressões menos usuais, como desestatização, liberalização e abertura econômica. A razão por trás disso talvez seja driblar a percepção popular a respeito do assunto.

A concessão dos serviços universais também está presente no projeto, porém com o adicional de que a mesma pode ser realizada de forma patrocinada, que envolve contraprestação financeira da União ao operador privado.

Nos excertos que fazem referência à ECT, há enfoque na incapacidade de adaptação da empresa e falta de dinamismo diante das transformações no setor. Além disso, projeta-se que no futuro a estatal passará a depender do Tesouro Nacional. Estes motivos justificariam a desestatização.

Já às 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.

Assim como no projeto anterior, o órgão regulador é figura central do sistema. O texto propõe ampliar as competências da Agência Nacional de Telecomunicações, que passaria a ser denominada Agência Nacional de Telecomunicações e Serviços

Postais (Anatel). Algumas das incumbências futuras atribuídas ao órgão regulador salientam o fato do PL 591/2021 deixar muitas questões em aberto.

A proposta de liberalização do setor postal brasileiro se dá com a organização de um sistema de correios, chamado de Sistema Nacional de Serviços Postais (SNSP), num novo modelo institucional que marca a passagem da política postal centrada na ECT para a de regulação da exploração econômica dos serviços postais em um mercado aberto.

Isso se reflete até mesmo nos serviços obrigatórios básicos. Para a garantir o serviço postal universal, o Poder Executivo poderá repassar o monopólio da ECT para os entes privados que tiverem a concessão dos mesmos. De acordo com o texto, esta exclusividade se estenderá até o final do vínculo entre o operador e a União.

Finalmente, ainda sobre o serviço postal universal, trata-se de um pacote de serviços cuja garantia é obrigação da União. Esses serviços serão prestados pelo operador postal designado, concessionário privado que atuará em regime público. Ele também executará, às custas do poder público, o serviço de interesse social.

Contudo, de acordo com Bardin (2011), a análise de conteúdo é dividida em três fases: pré-análise; exploração do material; e tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

Na primeira fase, foram escolhidos os documentos, definidos os índices a serem buscados nos textos e elaborados os indicadores, que são a organização sistemática dos índices, ou o agrupamento dos mesmos em categorias (BARDIN, 2011).

Na segunda, com o auxílio do software Atlas.ti, os documentos foram fragmentados através de um processo de codificação, que é o recorte do texto em pequenas unidades, e logo depois classificados e reagrupados nas duas categorias: *Desestatização e Serviço Público*.

Esse processo permitiu uma leitura clara dos projetos, como previu Bardin (2011, p. 149), ao afirmar que: “a análise de conteúdo assenta implicitamente na crença de que a categorização [...] não introduz desvios (por excesso ou por recusa) no material, mas que dá a conhecer índices invisíveis, ao nível dos dados brutos”.

Foi essa nova percepção dos textos que possibilitou uma descrição detalhada do seu conteúdo, com foco nas informações mais relevantes de cada projeto e nos

pontos de intersecção e de afastamento entre as propostas. Etapa que finalizou o tratamento dos resultados, já na terceira fase da análise.

Tudo isso culminou na produção de inferências, ou interpretações, que objetivaram responder ao problema de pesquisa formulado para este trabalho. Nesse estágio, procurou-se conectar o que se apreendeu da análise dos documentos aos conceitos teóricos que nortearam a pesquisa, apresentando uma série de reflexões e de novas perspectivas a respeito dos textos.

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 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.

É evidente a opção dos autores dos projetos em evitar tratar diretamente da privatização, sistematicamente negando-a, caso do PL 1.491/1999 ou lançando mão de sinônimos para abordar o tema, como ocorre no PL 591/2021. Esta aversão é comparada ao uso do termo “neoliberal”, que de acordo com Vidal (2006), é frequentemente substituído por eufemismos pelos seus adeptos, provavelmente em razão do sentido pejorativo atribuído à expressão pelos críticos do modelo.

Tanto a negação na proposta anterior, quanto a omissão no documento atual, podem ser derivadas do temor da reação popular. Hoje, ainda que menos que na década de 1990, a população brasileira é contrária à privatização da ECT.

Entretanto, salienta-se que os autores do PL 591/2021, ao contrário do que ocorreu no passado, não negam sua intenção com relação a ECT. Posto que, o projeto de lei é só uma parte do plano de desestatização da empresa, incluída no PPI desde 2019.

Por outro lado, a posição defensiva adotada pelos autores não esconde que o PL 1.491/1999 seja, em seu cerne, privatizante, com seu plano de reformulação que previa uma gestão voltada para o aumento do lucro dos acionistas e para a adequação aos moldes do mercado financeiro.

Porém, a privatização extrapola a barreira da ECT e invade o campo dos serviços prestados em regime público. A ideia de ambos os projetos é ceder a esses serviços a iniciativa privada, através da outorga de concessão dos mesmos.

O projeto atual se mostra novamente mais direto nas suas intenções do que o projeto anterior, apesar de ambos abordarem o tema de forma um tanto confusa e, em certos aspectos, incoerente. O que mais chama a atenção é a alternativa de que a União arque com os custos do serviço postal em regime público. Isto porque, um dos principais argumentos a favor da reestruturação e da privatização da ECT é que, futuramente a empresa poderia se tornar deficitária e o poder público não teria condições de garantir sua manutenção.

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

No contexto do PL 1.491/1999, por mais que o sistema centrado em um órgão regulador pudesse indicar a adesão completa ao conceito de Estado mínimo pregado pelo neoliberalismo, o conteúdo do projeto suscitou críticas que apontam para um excesso de regulação e de amarras do poder público à atuação dos operadores privados. Segundo Bayma (1999) e Teixeira (2013), este suposto exagero regulamentar denunciado pelos empresários do setor foi um dos principais motivos para as divergências que ocorreram em torno da proposta, portanto uma das causas para sua não aprovação.

Mesmo assim, o PL 591/2021 adotou o mesmo modelo, contudo, a proposta atual não prevê a criação de um novo órgão, mas a ampliação das atribuições da Anatel, agora Agência Nacional de Telecomunicações e Serviços Postais.

O fato da figura do órgão regulador ser tão reverenciada em ambos os documentos, a ponto de assumir o status de ator principal do sistema de correios, não é fruto do acaso. De acordo com Teixeira (2016b), a criação de agências reguladoras também é uma das diretrizes dos organismos internacionais para o setor postal.

Por fim, buscou-se refletir sobre os serviços postais obrigatórios, aqueles que a União tem o dever constitucional de garantir. Principalmente sobre os aspectos que envolvem a universalização, a integração entre pessoas físicas e jurídicas e o financiamento do mesmo.

Chegou-se à conclusão de 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 do país.

6 REFERÊNCIAS

ADCAP. Associação dos Profissionais dos Correios. **As verdadeiras causas do prejuízo dos correios**. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3FBNyiU>. Acesso em: 28 nov. 2020.

ADCAP. Associação dos Profissionais dos Correios. **Projetos de decretos legislativos buscam suspender decreto que inclui os correios no plano nacional de desestatização**. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3AxTztq>. Acesso em: 12 ago. 2021.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Negociando a Reforma: a privatização de empresas públicas no Brasil. **Dados**, v. 42, n. 3, 1999, p. 421–451.

AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha. Políticas Públicas. *In*: CASTRO, Carmem Lúcia Freitas; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha (org.). **Dicionário de políticas públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012. p. 390-391.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. *In*: GENTILI, Pablo; SADER, Emir (org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.

AZEVEDO, Eurico de Andrade. Agências Reguladoras. **R. Dir. Adm.**, Rio de Janeiro, 213, 1998, p. 141-148.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Tradução: Luiz Antero Reto, Augusto. São Paulo: 70, 2011.

BARROS NETO, João Pinheiro de. **Administração pública no Brasil: uma breve história dos Correios**. São Paulo: Annablume, 2004.

BAYMA, Israel Fernando de C. Estudo técnico sobre serviços postais - o PL nº1.491/99. **Relatório**. 1999.

BIONDI, Aloysio. **O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do Estado**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

BNDES. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Desestatização do setor postal: resumo dos resultados da fase 1 dos estudos**. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3jy96Ua>. Acesso em: 20 set. 2021.

BNDES. **Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social**. Histórico. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3mGJzsP>. Acesso em: 28 nov. 2020.

BOVO, Cassiano Ricardo Martines. **Os Correios no Brasil e a Organização Racional do Trabalho**. São Paulo: Annablume, 1997.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Parecer do Relator, Dep. Santos Filho, pela aprovação, com substitutivo - PL 1.491/1999**. 2001. Disponível em: <https://bit.ly/3lvWcYq>. Acesso em: 12 ago. 2021.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei 591, de 2021**. 2021d. Disponível em: <https://bit.ly/30k7may>. Acesso em: 28 ago. 2021.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei 1.491 de 12 de agosto de 1999 – ficha de tramitação**. 1999a. Disponível em: <https://bit.ly/3v1I79t>. Acesso em: 10 set. 2021.

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

BRASIL. CGU. Controladoria Geral da União. **Avaliação da situação econômica e financeira ECT - empresa brasileira de correios e telégrafos exercícios 2011-2016 relatório nº 201700921**. 2017a.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. **Relatório Final dos Trabalhos da CPMI “dos Correios”**. 2006. Disponível em: <https://bit.ly/3Ay5Duu>. Acesso em: 25 jan. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://bit.ly/3iTIwor>. Acesso em 01 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. **Decreto nº 20.268, de 31 de julho de 1931**. Cria, no Telégrafo Nacional, o serviço de cartas telegráficas diárias e dá outras providências. 1931. Decreto 20.268. Rio de Janeiro, RJ, 31 jul. 1931. Disponível em: <https://bit.ly/3BwjIKq>. Acesso em: 25 jan. 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. 2004b. Lei 11.079/2004. Disponível em: <https://bit.ly/3iVaLmm>. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.109, de 16 de dezembro de 2020**. Altera as Leis n os 9.472, de 16 de julho de 1997, e 9.998, de 17 de agosto de 2000, para dispor sobre a finalidade, a destinação dos recursos, a administração e os objetivos do Fundo de

Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust). 2020. Lei 14.019/2020. Disponível em: <https://bit.ly/3jx50vx>. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 6.538, de 22 de junho de 1978**. Dispõe sobre os Serviços Postais. 1978. Lei 6538/1978. Disponível em: <https://bit.ly/3Au7i4p>. Acesso em: 28 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. 1995. Lei 8.987/1995. Disponível em: <https://bit.ly/2YJtl9P>. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000**. Institui o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações. 2000. Lei 9.998/2000. Disponível em: <https://bit.ly/3B8SxnX>. Acesso em: 20 set. 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.

BRASIL. PPI. Programa de Parcerias e Investimentos. **Perguntas frequentes: o que é uma concessão comum**. 2021e. Disponível em: <https://bit.ly/3DwChi8>. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. STF. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão - improcedente - ADPF 46**. 2009a. Disponível em: <https://bit.ly/3iTBvUn>. Acesso em: 21 ago. 2021.

BRASIL. STF. Supremo Tribunal Federal. **Petição (82630/2004) - ECT - requer juntada de procuração - ADPF 46**. 2004a. Disponível em: <https://bit.ly/3aulsrG>. Acesso em: 20 ago. 2021.

BRASIL. STF. Supremo Tribunal Federal. **Petição Inicial Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 46**. 2003. Disponível em: <https://bit.ly/3BxzIRD>. Acesso em: 20 ago. 2021.

BRASIL. STF. Supremo Tribunal Federal. **STF mantém monopólio dos Correios para correspondências pessoais (atualizada)**. 2009b. Disponível em: <https://bit.ly/3BAfWQ3>. Acesso em: 28 nov. 2020.

BRASIL. TCU. Tribunal de Contas da União. **Solicitação do Congresso Nacional (SCN): 03379320158**, Relator: Bruno Dantas, Data de Julgamento: 12/04/2017, Plenário. 2017b. Disponível em: <https://bit.ly/3v3Ekat>. Acesso em: 25 set. 2021.

CAVALCANTE, Ricardo Bezerra; CALIXTO, Pedro Calixto; PINHEIRO, Marta Macedo Kerr. Análise de conteúdo: considerações gerais, relações com a pergunta de pesquisa, possibilidades e limitações do método. **Inf. & Soc.**, João Pessoa, v.24, n.1, 2014, p. 13-18.

CHAVES, Andréa Bittencourt Pires; FRAZÃO, Paulo Sérgio Pamplona. Poder público e sindicato: um olhar à privatização das centrais elétricas do Pará. **Estudos de Sociologia**, v. 14, n. 26, 2009.

COUTO E SILVA, Almiro do. Privatização no Brasil e o novo exercício de funções públicas por particulares. Serviço público "à brasileira"? **R. Dir. Adm.**, Rio de Janeiro, 230, 2002, p. 45-74.

DWECK, Rute Helena. O movimento de privatização dos anos oitenta: reais motivos. **Nova Economia**, v. 10, n. 2, 2000.

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

ECT. Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. **Historia postal**. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2YEMv0w>. Acesso em: 28 nov. 2020.

ECT. Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. **Relatório empresarial e social da ECT 2007**. 2008. Disponível em: <https://bit.ly/2YE3yzR>. Acesso em: 28 set. 2021.

FENTECT. Federação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Correios e Telégrafos e Similares. **FENTECT repudia requerimento de urgência para votação do PL 591/21**. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3v7gWZr>. Acesso em: 12 ago. 2021.

FOLHA DE S. PAULO. **Privatização das teles foi seguida por escândalos**. 2003. Disponível em: <https://bit.ly/3BwJjTo>. Acesso em: 12 set. 2021.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, Ciro. **Projeto Nacional: o dever da esperança**. São Paulo: Leya, 2020.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. A Experiência Brasileira nas Concessões de Serviço Público. **Interesse Público**, v. 42, 2007, p. 77-125.

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

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

HAYEK, Friedrich August von. **O caminho da servidão**. São Paulo: Mises Brasil, 2010.

KLIASS, Paulo. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)**. O Debate sobre a atuação empresarial estatal no país: principais argumentos. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3oMNXmf>. Acesso em: 20 jun. 2020.

LEME, Alessandro André. Estado e privatização: Um debate sociológico, uma questão política. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, v. 11, n. 2, 2011, p. 339–360.

MAXIMIANO, Antônio Cesar Amaru. **Introdução à teoria geral da administração**. São Paulo: Atlas, 2015.

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

MESQUITA, Alvaro Augusto Pereira. O papel e o funcionamento das Agências Reguladoras no contexto do Estado brasileiro: problemas e soluções. **Revista de Informação Legislativa**. a. 42, n. 166, 2005, p. 23-40.

MORAES, Roque. Análise de conteúdo. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 37, 1999, p. 7-32.

MOZZATO, Anelise Rebelato; GRZYBOVSKI, Denize. Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração: potencial e desafios. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 15, n. 4, 2011, p. 731-747.

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.

PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fábio; FUKASAKU, Kiichiro (Ed.). **A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2000.

PORTAL G1. **Correios registram lucro de R\$ 1,53 bilhão em 2020**. 2021. Disponível em: <https://glo.bo/3DzeH4t>. Acesso em: 10 jul. 2021.

REVISTA VEJA. **Maioria dos brasileiros é contrária à privatização dos Correios**. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3tyEVA0>. Acesso em: 12 set. 2021.

RIBEIRO, Ana Maria de Almeida. Organização e Acesso à Informação na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos após Promulgação da Lei de Acesso à Informação. 2016. 282 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência da Informação, Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas públicas; coletânea**. Brasília: ENAP, 2007.

SAURIN, Valter. PEREIRA, Breno Augusto. D. O Programa Nacional de Desestatização: aspectos relevantes da política de privatização. **Revista de Ciências da Administração**, v. 1, n. 0, 1998, p. 43-59.

SIQUEIRA, Selene de Souza. Instituições e privatização: uma análise do programa brasileiro de desestatização. **Gestão e Sociedade**, v. 2, n. 4, 2008.

TÁCITO, Caio. Direito administrativo e direito privado nas empresas estatais. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 151, 1983, p. 22-28.

TEIXEIRA, Tadeu Gomes. **Os Correios e as políticas governamentais: mudanças e permanências**. Salvador: Edufba, 2016a.

TEIXEIRA, Tadeu Gomes. Os Correios em Transformação: reestruturação, organização do trabalho e políticas de gestão do trabalho (1994 - 2011). 2013. 279 f. Tese (Doutorado) - Curso de 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, 2016b, p. 349-372.

THERBORN, Goran. A trama do Neoliberalismo: mercado, crise e exclusão social. *In*: GENTILI, Pablo; SADER, Emir (org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 139-180.

UOL. **Bolsonaro critica agências reguladoras, quer "desamarrar" Ministério de Minas e Energia**. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3mMich9>. Acesso em: 20 set. 2021.

VALOR INTESTE. **34 milhões de brasileiros ainda não têm acesso a bancos no país**. 2021. Disponível em: <https://glo.bo/3mKzz1D>. Acesso em: 20 set. 2021.

VICENTINO, Cláudio; DORIGO, Gianpaolo. **História para o ensino médio: história geral e do Brasil**. São Paulo: Scipione, 2001.

VIDAL, Francisco Baqueiro. Um marco do fundamentalismo neoliberal: Hayek e o caminho da servidão. **Comunicação & Política**, v. 24, 2006, p. 73-106.

WAHRLICH, Beatriz. Controle político das empresas estatais federais no Brasil - uma contribuição ao seu estudo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, 1980, p. 5-37.

WALTER, Silvana Anita; BACH, Tatiana Marceda. Adeus Papel, Marca-Textos, Tesoura e Cola: Inovando o Processo de Análise de Conteúdo por Meio do Atlas.TI. **Administração: Ensino e Pesquisa**, v. 16, n. 2, 2015, p. 275-308.

7 APÊNDICE

RELATÓRIO TÉCNICO
PALMAS-TO, 2021

**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

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, 2021a);

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

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, 2021c);

O projeto foi apresentado aos deputados no dia 24 de fevereiro de 2021. Neste ínterim, 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, 2021d);

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. 1999b. 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. 2021a. 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. 2021d. 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. 2021c. 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. 2021b. 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.