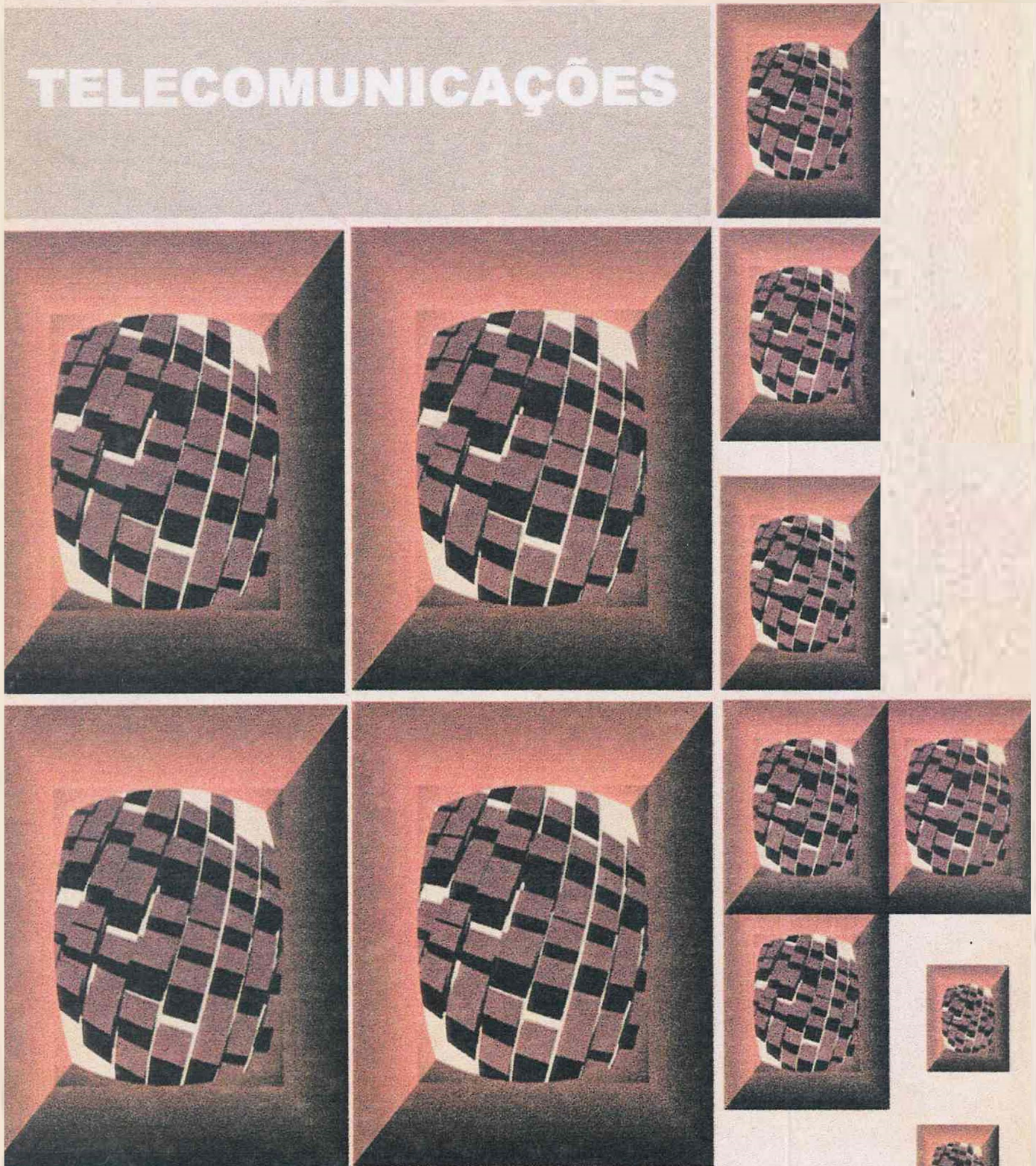


INFRA -ESTRUTURA

perspectivas e reorganização

TELECOMUNICAÇÕES



IPEA

Ministério do Planejamento e Orçamento
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

INFRA-ESTRUTURA
perspectivas de reorganização

TELECOMUNICAÇÕES

ipea

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO
Ministro: *Antônio Kandir*
Secretário Executivo: *Martus Tavares*

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Presidente
Fernando Rezende

DIRETORIA

Claudio Monteiro Considera
Gustavo Maia Gomes
Luis Fernando Tironi
Luiz Antonio de Souza Cordeiro
Mariano de Matos Macedo
Murilo Lôbo

PROJETO - PERSPECTIVAS DA REESTRUTURAÇÃO
FINANCEIRA E INSTITUCIONAL DOS SETORES
DE INFRA-ESTRUTURA

Coordenador Geral - *Tomás Bruginski de Paula*
Assistente da Coordenação - *Carlos Cesar Marques Frousino*

Infra-estrutura: perspectivas de reorganização; Telecomunicações/
Fernando Rezende e Tomás Bruginski de Paula (Coordenadores). —
Brasília: IPEA, 1997.

105 p.

1. Infra-estrutura econômica 2. Telecomunicações - Brasil 3. Regula-
mentações I. Rezende, Fernando II. Paula, Tomás Bruginski de III. Insti-
tuto de Pesquisa Econômica Aplicada IV. Título

CDD: 351.87

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1. AS PRINCIPAIS TENDÊNCIAS DE MUDANÇAS DAS TELECOMUNICAÇÕES	9
2. OS PRINCIPAIS MODELOS INTERNACIONAIS DE REESTRUTURAÇÃO	16
2.1 O monopólio original - características centrais	17
2.2 Os diferentes modelos de mudança	20
3. O SISTEMA TELEBRÁS	25
3.1 Breve retrospecto histórico da TELEBRÁS	25
3.2 Perfil atual	27
3.3 O desempenho econômico e financeiro da TELEBRÁS	30
4. A POLÍTICA DE TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL E A REGULAMENTAÇÃO SETORIAL	41
4.1 Introdução	41
4.2 A Primeira Etapa: Quebra do Monopólio, Lei Específica (Lei Mínima) e Recuperação da TELEBRÁS	43
4.3 A Segunda Etapa: Lei Geral das Telecomunicações	47
4.4 O Órgão Regulador (ANATEL)	53
5. CONCLUSÕES PRELIMINARES	56
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	61
ANEXOS	65
I. Desempenho Técnico e Econômico do Sistema TELEBRÁS (1991-1996)	69
II. Experiências Internacionais de Reestruturação	73
II.1. Inglaterra	73
II.2. França	80
II.3. América Latina - traços gerais	91
III. Competências da ANATEL	99

APRESENTAÇÃO

A expansão dos investimentos em infra-estrutura é condição crucial para a retomada e sustentação das taxas de crescimento da economia no médio prazo, e a eficiência na prestação desses serviços torna-se, cada vez mais, fator central à competitividade da economia, em um contexto de inexorável liberalização comercial. Nos vários setores, trata-se não apenas de superar empecilhos ao crescimento, acumulados ao longo dos últimos anos, mas também de explorar o próprio potencial dinamizador que a recuperação dos investimentos pode adquirir para o conjunto da atividade econômica.

De acordo com as projeções do Plano Plurianual, os investimentos nas principais áreas de infra-estrutura devem alcançar cerca de R\$ 85,4 bilhões no período 1996-1999. Estudo recentemente concluído pelo IPEA, contudo, nota que a elevação das taxas médias anuais de crescimento da economia, a partir do ano 2 000, para cerca de 5,6%, supõe uma elevação da taxa agregada de investimentos para cerca de 19,0% do PIB, o que significa um acréscimo da ordem de R\$ 52,0 bilhões/ano ao nível corrente de investimentos.¹ Os setores de infra-estrutura, pelas estimativas existentes, devem responder por parcela expressiva desse incremento, com crescente participação do setor privado.

Mas não é apenas a magnitude dos investimentos que chama a atenção nessas áreas. Está em curso, e deve avançar nos próximos anos, uma profunda reorganização dos mercados, das estruturas de prestação dos serviços, das formas de concorrência e das relações entre mercado e poder público, com implicações regulatórias evidentes.

Os modelos de organização setorial que prevaleceram até aqui caracterizavam-se, além de pelo controle estatal, por serem, em geral, fortemente centralizados, com predominância de grandes empresas verticalizadas, mercados regionalmente segmentados e ausência de concorrência nas diferentes fases de produção e disponibilização dos serviços. Além disso, confundiam-se, na prática, as funções de planejamento, regulação e operação da infra-estrutura. O novo contexto indica não apenas uma significativa ampliação da presença do setor privado mas, também, maior descentralização das decisões de investimento e da implementação das políticas, progressiva introdução de concorrência em diferentes etapas da cadeia produtiva, flexibilização da regionalização dos mercados, redução do grau de verticalização, além da separação, inclusive institucional, da operação, planejamento e regulação dos diferentes mercados.

Do ponto de vista financeiro, especialmente em um quadro de importantes restrições fiscais, novas formas de financiamento são necessárias e vêm sendo buscadas pelas próprias empresas estatais, pelos agentes financeiros oficiais - como o BNDES - e pelo setor privado. Há crescente substituição das formas tradicionais de endividamento e a emergência de novos agentes - como os fundos de pensão -, com potencial para financiar a operação e, ainda, a expansão dos investimentos. As tarifas, por sua vez, readquirem importância como referencial básico de remuneração dos investimentos, com amplas revisões das estruturas tarifárias existentes, e os recursos externos voltam a compor o funding desses sistemas de uma forma mais sistemática.

Note-se que os fundos fiscais não deixarão de estar presentes no financiamento da infra-estrutura. Entretanto, sua utilização deverá ser orientada por grande seletividade, tanto para as áreas que são pouco atrativas aos capitais privados como para regiões, setores ou projetos específicos que sejam capazes de, viabilizados, alavancar investimentos complementares.

¹ IPEA. *O Brasil na Virada do Milênio: trajetórias do crescimento e desafios do desenvolvimento* — Brasília: IPEA, 1997.

É importante lembrar que mudanças semelhantes estão acontecendo em outros países, e que não decorrem apenas da crise financeira do setor público, ainda que esta seja decisiva para seu estímulo. Inovações financeiras, tecnológicas e institucionais, assim como da dinâmica da concorrência nesses setores, têm viabilizado os novos arranjos desde o final dos anos 70.

No caso do Brasil, à necessidade de modernização dos sistemas, adicionam-se as demandas próprias de uma economia com forte potencial de crescimento e com carências acumuladas em várias áreas. Aqui, diferentemente do que acontece nos países desenvolvidos, até mesmo serviços básicos como os de suprimento de energia elétrica, telefonia fixa e abastecimento de água são áreas que devem se expandir a taxas elevadas, acima das taxas de crescimento da economia, em um horizonte de pelo menos dez anos. As metas previstas no Plano Plurianual e nos planos setoriais, bem como os projetos priorizados no âmbito do Programa Brasil em Ação, são indicativas das magnitudes envolvidas e dos desafios a serem enfrentados, quer do ponto de vista do equacionamento financeiro para as demandas existentes, como de estruturação de um arcabouço institucional adequado para a nova realidade emergente nessas áreas.

Assim, as transformações em curso caracterizam uma nova fase das privatizações no país, com resultados financeiros reconhecidamente expressivos e que devem superar amplamente os auferidos na etapa inicial do Programa Nacional de Desestatização. Colocam, também, desafios importantes para as políticas públicas e para as instâncias de decisão e coordenação das ações de governo, no sentido de que as reformas viabilizem o crescimento, elevem a competitividade da economia e contribuam para a redução das grandes desigualdades persistentes no país.

O IPEA, com o intuito de apreender o significado e as implicações desse processo de reorganização da infra-estrutura, e de ter uma visão integrada das mudanças capaz de subsidiar a formulação das políticas para essas áreas, desenvolveu, a partir do segundo semestre de 1996, a realização do projeto Perspectivas da Reestruturação Financeira e Institucional dos Setores de Infra-Estrutura. Envolvendo um conjunto relevante de especialistas em várias áreas, o projeto foi desenvolvido entre setembro de 1996 e julho de 1997, e contou com apoio financeiro do BNDES e do BIRD (Projeto BIRD 2810-BR), além de recursos do próprio IPEA.

A análise dos processos de reorganização da infra-estrutura foi desdobrada em três componentes básicos, sendo um setorial e dois de caráter mais geral, analisando temas ou aspectos comuns aos diferentes setores. No componente setorial, procurou-se recuperar a trajetória recente e identificar as principais características, potencialidades e problemas das reestruturações em curso nos setores de energia elétrica, telecomunicações, infra-estrutura rodoviária, portos, ferrovias e saneamento básico. Nesses estudos, além da análise da situação atual da oferta dos serviços e das reformas ora experimentadas, foram sempre consideradas as experiências internacionais relevantes na discussão do caso brasileiro. Um segundo componente procurou avaliar diferentes aspectos ligados ao financiamento da infra-estrutura, como a participação dos investidores institucionais, a questão tarifária, o financiamento da infra-estrutura urbana e as possibilidades abertas com as concessões. Finalmente, o terceiro conjunto de trabalhos analisou as principais mudanças institucionais em curso, enfatizando a questão regulatória, os impactos regionais e algumas experiências estaduais de reorganização desses segmentos.

Para o IPEA, o desenvolvimento do trabalho representou a oportunidade de retomar, em um novo contexto, a temática da infra-estrutura. Nesse sentido, o projeto representa uma etapa inicial, que complementa outras iniciativas do Instituto na mesma área e que já têm desdobramentos em outros projetos, especialmente voltados para as questões do financiamento e da regulação.

Para disseminar as análises realizadas e aprofundar a discussão dos temas, o IPEA está publicando os relatórios em oito volumes, segundo os principais tópicos do projeto.² Versões preliminares desses trabalhos foram apresentadas e discutidas em workshops promovidos pelo Instituto, reunindo consultores, técnicos do governo e especialistas. Entretanto, e muito embora todos os textos tenham se originado de um termo de referência básico proposto pelo IPEA, as opiniões neles emitidas são de responsabilidade dos seus autores e, não necessariamente, refletem o ponto de vista do IPEA ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

Este volume analisa a evolução recente do setor de telecomunicações no Brasil e as reformas que nele vêm sendo implementadas, à luz das principais tendências da indústria de telecomunicações em nível internacional e das reformulações ocorridas em outros países.

É um fato notório que o setor de telecomunicações vem passando, em todo o mundo, por um período de grandes mudanças tecnológicas, econômicas e institucionais. O dinamismo dessa indústria e o amplo e crescente leque de produtos e serviços a ela associados tornaram muito mais complexas, a definição e a regulação dos chamados serviços públicos na área. As estruturas de oferta desses serviços, vigentes até o início dos anos 80, têm sido submetidas a constante pressão por mudanças, a uma velocidade superior à sua capacidade de adaptação institucional e financeira. Isso não é verdadeiro apenas para as grandes e tradicionais estatais do setor, mas também para as empresas privadas operadoras ou fornecedoras de equipamentos.

O presente relatório, elaborado por Márcio Wohlers de Almeida e Pedro Luís Crossetti, parte, no capítulo 1, das tendências tecnológicas e organizacionais da indústria, enfatizando a velocidade de difusão das chamadas tecnologias da informação e comunicação - TIC, a importância crescente das telecomunicações como vantagem competitiva, a revisão das estratégias empresariais na direção da globalização e das alianças, e a ampla revisão dos modos de regulamentação das telecomunicações.

No capítulo 2 são analisados os principais modelos internacionais de reestruturação, identificando-se diferentes trajetórias de mudança relativamente ao modelo original monopólico, público ou privado, que vigorou, com poucas variações, até os anos 70. Essas trajetórias são caracterizadas por mudanças em uma ou em várias das dimensões institucionais dos serviços de telecomunicações, quais sejam: a estrutura de mercado, a extensão/intensidade dos subsídios cruzados, o regime de propriedade, o mecanismo de regulamentação do mercado e a forma de internacionalização do operador dos serviços básicos. Com base nessas variáveis, três modelos sintetizariam as reformas recentes: o anglo-saxônico, implementado na Inglaterra e inspirado nos movimentos de desregulamentação americanos; o modelo europeu continental, com estratégias governamentais mais amplas, e o modelo latino-americano de reformas no contexto de políticas de ajustamento, como nos casos da Argentina, México e Venezuela. No anexo II são apresentados em maior detalhe esses três modelos de transição, com base nas experiências inglesa, francesa e de alguns países latino-americanos.

A apresentação e discussão das mudanças recentes na política de telecomunicações no Brasil (capítulo 4), é precedida de uma análise, no capítulo 3, do Sistema TELEBRÁS. Faz-se um retrospecto da evolução dos seus investimentos e fontes de financiamento, notando-se os profundos ajustes dos dois últimos anos, que fortaleceram a posição financeira do sistema e que são preparatórios para uma maior flexibilização do mercado e para a privatização das empresas do Grupo.

No capítulo 4 analisam-se as principais mudanças institucionais e medidas de política dos últimos anos. Essa análise foi desdobrada em duas etapas, seguindo, em grande medida, o processo de reforma que vem sendo implementado. A primeira etapa envolveu a quebra do monopólio, a elaboração do PASTE - Programa de Recuperação e Ampliação do Sistema de Telecomunicações e do Sistema Postal, com investimentos previstos, na revisão feita em 1997, da ordem de R\$ 90,0 bilhões entre 1995 e 2003 -, a edição da

² A relação completa dos tópicos abordados figura ao final deste volume.

chamada Lei Mínima, viabilizadora das licitações para a banda B da telefonia celular, e a recuperação da TELEBRÁS.

A segunda etapa envolveu a base reforma institucional das telecomunicações, que é a chamada Lei Geral das Telecomunicações - LGT -, aprovada em julho de 1997. A LGT definiu os princípios e formato da ANATEL, o órgão regulador setorial, as condições de interconexão e concorrência na rede básica, a conceitualização e os mecanismos básicos de financiamento da universalização, a reorganização da TELEBRÁS e, de forma inovadora, os serviços de telecomunicações. Destacam-se aí os avanços contidos na legislação e sublinham-se desafios concretos colocados para o processo de reforma e para a atuação regulatória, como a conciliação entre concorrência e universalização e a questão do timing adequado para a abertura da rede básica. Item específico é dedicado à ANATEL, órgão-chave da nova realidade institucional, à qual incumbirá a operacionalização de muitas das diretrizes previstas na LGT e que mais diretamente se envolverá com conflitos potenciais de objetivos, conforme ilustrado na seção final.

Trata-se, portanto, de uma análise abrangente de um processo complexo em pleno curso, mas que já tem definidos alguns de seus eixos fundamentais. Nessa área, em contraste com os demais segmentos de infra-estrutura, não se coloca com a mesma intensidade a questão do financiamento da expansão; sobressai o desafio de estruturar um marco regulatório que consiga, de fato, traduzir em ganhos de eficiência para o conjunto dos usuários/consumidores o dinamismo tecnológico e empresarial da indústria.



Fernando Rezende
PRESIDENTE DO IPEA



Tomás Bruginski de Paula
COORDENADOR DO PROJETO

Telecomunicações

*Márcio Woblers de Almeida**
*Pedro Crossetti***

* Professor do Instituto de Economia da UNICAMP.

** Doutorando do Instituto de Economia da UNICAMP.

Este trabalho foi elaborado no âmbito do Projeto BIRD 2810 - BR.

INTRODUÇÃO

O presente documento examina a evolução do setor de telecomunicações no Brasil, apresentando um quadro referencial básico que abrange o estudo das experiências internacionais, o exame das medidas de recuperação tarifária e do investimento da TELEBRÁS, bem como a análise geral da reforma regulamentar em curso. O foco central da investigação é a reestruturação institucional do Sistema TELEBRÁS, em especial a Lei Geral das Telecomunicações. Como esse processo ainda se encontra em andamento - após a aprovação da Lei Geral teve início sua regulamentação e a reestruturação/privatização da TELEBRÁS -, na parte final, a título de conclusões preliminares, são feitas algumas observações acerca do processo regulatório em curso e de seus desdobramentos.

O primeiro item apresenta um sucinto quadro referente às principais tendências do setor de telecomunicações. Em seguida é feita uma identificação dos principais modelos internacionais de reestruturação: anglo-saxônico - privatização para agentes internos; europeu continental - modernização sem privatização; e latino-americano hispânico - privatização para operadores externos. No terceiro item, são vistos os principais aspectos da política de telecomunicações no Brasil, detalhando as etapas básicas da reforma institucional, especialmente a Lei Geral de Telecomunicações. Segue exposição das principais características do Sistema TELEBRÁS, enfocando aspectos centrais da situação atual e de seu desempenho econômico e financeiro. Por fim, no quinto item apresentam-se algumas observações e sugestões referentes aos potenciais conflitos em relação aos objetivos da reforma e à capacidade do órgão regulador no tocante à ampliação da concorrência.

Os anexos foram organizados da seguinte forma: o primeiro apresenta dados referentes ao desempenho do Sistema TELEBRÁS; o segundo descreve com maior detalhes algumas das experiências de reestruturação (Inglaterra, França e América Latina) que fundamentaram a identificação dos modelos indicados no item 2; e, por último, o terceiro especifica as competências do órgão regulador (ANATEL).

1. AS PRINCIPAIS TENDÊNCIAS DE MUDANÇAS DAS TELECOMUNICAÇÕES

As telecomunicações ocupam hoje o epicentro de um extraordinário processo de revolução tecnológica. Ocorre, em paralelo, uma radical revisão de sua estrutura de regulamentação (quebra do monopólio, privatização, novos usos e oportunidades de negócios). A globalização das atividades produtivas e financeiras abriu um novo cenário de mercado e as estratégias das operadoras e dos participantes recém-chegados ao mercado são completamente alteradas de modo a enfrentar a maior concorrência interna e externa. Quatro megatendências predominam hoje nas telecomunicações contemporâneas. Essas tendências não constituem fenômenos isolados, mas estão em constante interação, a saber:

- difusão acelerada das tecnologias da informação e comunicação - TIC;
- utilização das telecomunicações como vantagem competitiva;
- revisão das estratégias empresariais dos atuais operadores e dos *newcomers*: globalização e alianças; e
- revisão radical do modo de regulamentação das telecomunicações.

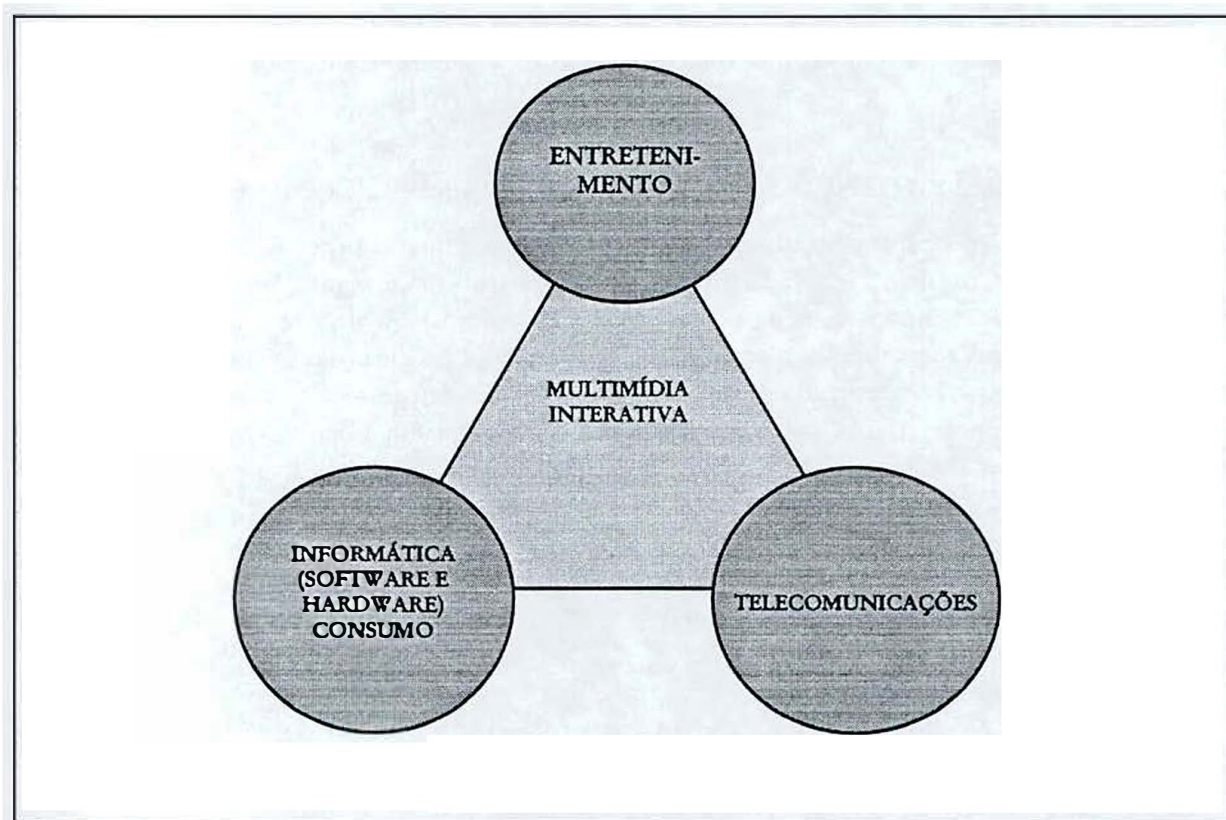
Difusão acelerada das tecnologias da informação e comunicação - TIC

A reestruturação industrial contemporânea das telecomunicações baseia-se na exploração de uma nova trajetória tecnológica centrada no paradigma da microeletrônica, manifestando-se em uma ex-

traordinária onda de progresso técnico que substitui as antigas tecnologias eletromecânicas por digitais. As mudanças atingem as funções básicas de um sistema de telecomunicações: transmissão, comutação e conversão de sinais no equipamento terminal.

Originadas das grandes corporações mundiais (em boa parte por meio de encomendas para uso militar), bem como de pequenas firmas de alta tecnologia (como a APPLE nos anos 70 e a NETSCAPE na década de 90), que aproveitaram as janelas de oportunidade decorrentes do novo paradigma tecnológico, essas mudanças - concretizadas na digitalização das redes - resultam de um processo mais amplo de convergência (tecnológica, funcional e organizacional) entre os setores de telecomunicações, informática e entretenimento (indústria cultural), diluindo as respectivas fronteiras setoriais. O estabelecimento do setor telemático baseia-se no uso intensivo das TIC (Tecnologias de Informação e Comunicação) - tecnologias de coleta, armazenamento, processamento e transmissão de dados em geral. Os processos de convergência habilitam empresas originalmente não pertencentes ao setor de telecomunicações a penetrar em mercados do setor - por exemplo, empresas de informática ou de TV a cabo podem passar a oferecer serviços de teleinformação ou até mesmo serviços básicos de telecomunicações -, forçando uma resposta inovadora por parte das firmas já estabelecidas, ou incentivando a formação de diversas modalidades de alianças estratégicas para a exploração dos novos mercados.

Um dos resultados mais fascinantes da convergência tecnológica refere-se ao surgimento da multimídia interativa (transmissão, integração e manipulação de diferentes formas de informação, como texto, som, imagem, dados e vídeo, de forma interativa com o usuário). A multimídia é uma evidente manifestação da interação dos três pólos em convergência.



Centrada na microeletrônica, por meio da introdução de *chips* cada vez menores, mais potentes e com menor custo unitário de processamento de informação, a digitalização das redes significa a

criação de uma nova geração de equipamentos digitais (*hardware*) nas áreas de comutação, transmissão e de terminais, cuja operação é crescentemente baseada em *softwares* (o elemento crítico das novas redes). Isso garante a introdução de novos serviços e o deslocamento dos antigos, com grande impacto na reformulação dos mercados do setor. Além de oferecer serviços a um custo menor e com melhor desempenho e qualidade, a nova onda tecnológica pode deslocar, substituir gradualmente, complementar ou mesmo melhorar e atualizar os investimentos já feitos em equipamentos e serviços.

A renovação tecnológica das telecomunicações significa tanto a utilização de novos meios de transmissão (satélites, fibras ópticas, novo aproveitamento do espectro da radiofrequência - celular), como novos serviços e aplicações. Estes são formados por um amplo leque de produtos, incluindo as redes especializadas de comunicação de dados - que podem ser privativas do usuário ou comutadas por uma central na rede pública - e os sistemas de redes locais (*LAN, MAN e WAN*).¹ Abrangem ainda as redes de valor adicionado, como a INTERNET, os serviços de EDI (Eletronic Data Interchange), as redes virtuais, as redes superpostas (como as permitidas pelos sistemas de VSAT) e uma ampla gama de serviços e aplicações específicos, viabilizados por acessos digitais de grande capacidade ou mesmo pela telefonia avançada (novas funções viabilizadas pelas centrais digitais - CPA).

Um dos fatores estimuladores da renovação tecnológica das telecomunicações foi a evolução da informática. O rápido surgimento das estações de trabalho e das redes de microcomputadores exigiu o uso mais intenso da comutação e do compartilhamento dos canais na comunicação de dados. Dentre importantes avanços tecnológicos, dois responderam a essas necessidades: a multiplexação digital e a comutação de dados por pacotes, originando as grandes redes de comunicação de dados por pacotes com protocolos abertos, como o X.25, e seu sucedâneo mais veloz, o *frame relay*. A evolução natural dessas tecnologias seria a união de todo o tipo de comunicação em uma única rede. Esse procedimento vem sendo implementado por meio da tecnologia ATM (Asynchronous Transfer Mode). A tecnologia ATM combina características de comutação de circuitos e de rede comutação de pacotes, viabilizando a transmissão de voz, dados e imagens mais rapidamente do que os outros métodos de transmissão atualmente empregados. No segmento da transmissão deve ser lembrada a rápida transição tecnológica de sistemas PDH (*Plesychronous Digital Hierarchy*) para SDH (*Synchronous Digital Hierarchy*).

A grande surpresa da década de 90 é, sem dúvida, a incrível difusão da INTERNET (e também de sua versão de rede corporativa - a INTRANET), cuja explosão de novas aplicações e número de usuários - conseqüências de seu próprio sucesso - vem gerando problemas de congestionamento, lentidão e relativa inadaptabilidade para viabilizar amplamente o comércio eletrônico (falta de segurança e ausência de regras e normas para transações comerciais). Concebida nos anos 60 pelo Departamento de Defesa dos EUA para interligar pesquisadores militares (até no caso de um suposto ataque nuclear soviético), a rede disseminou-se nas universidades e organismos de pesquisas do país, e rapidamente espalhou-se por instituições congêneres do resto do mundo. A grande contribuição para a vertiginosa expansão da INTERNET ocorreu em meados de 1993, quando foram desenvolvidos *softwares* capazes de transformá-la em uma rede multimídia, possibilitando a transmissão de fotografias, sons e imagens. A opção multimídia da INTERNET foi chamada de WWW - *World Wide Web*, e garantiu que a rede não mais se restringisse ao envio de *e-mail* (mensagem via correio eletrônico) e à transferência de arquivos. Dessa maneira, a INTERNET antecipa aspectos importantes do que seria a chamada auto-estrada da informação (*Information High-Way*), graças aos seus elevados índices de abrangência, abertura e interatividade.

¹ *LAN (Local Area Networks)* - redes locais de computadores; *MAN (Metropolitan Area Networks)* - redes metropolitanas; *WAN (Wide Area Networks)* - redes de larga distância.

O impacto das TIC é muito amplo e variado. Além dos novos serviços, essas tecnologias, particularmente no segmento *wireless*, estão viabilizando novos mercados e novas formas de concorrência. A introdução dos PCS (Personal Communications Services), serviços móveis que utilizam frequências mais elevadas e apresentam custo menor e desempenho comparável com sistemas usuais de telefonia sem fio, juntamente com o aparecimento das tecnologias WLL (Wireless Local Loop), ou telefones celulares fixos, e o desenvolvimento dos satélites em baixa órbita (LEO - low-earth orbit), são exemplos contundentes de possibilidades de concorrência na rede local, que até pouco tempo atrás era considerado um dos últimos segmentos a desfrutar das condições de monopólio natural.

Utilização das telecomunicações como vantagem competitiva

As mudanças também incorporam uma radical alteração do papel das telecomunicações no sistema econômico. Além da tradicional e exclusiva função de serviço especial de utilidade pública (intensivo em ciência), que "facilitava" as demais atividades, fornecendo as chamadas "economias externas", agregaram-se novas funções ao setor: as telecomunicações (ou mais amplamente as TIC) passam a ser vistas como vantagem competitiva. O processo é bastante complexo, uma vez que a adoção generalizada das TIC como estratégia competitiva em um determinado setor ou indústria significa uma verdadeira reestruturação industrial e organizacional, implicando, pois, a mudança dos parâmetros básicos da configuração dos mercados.

Recorrendo-se à caracterização das pressões concorrenciais em uma indústria ou firma isolada feita por Michel Porter, pode-se compreender melhor a questão. O autor identifica vários tipos de pressão concorrencial, como as provenientes da rivalidade interna às empresas em um mercado, as advindas dos fornecedores e compradores e a dos entrantes potenciais ou dos produtos substitutos. É possível afirmar que praticamente todas essas pressões são redefinidas após a introdução das TIC.

O aspecto central a ser destacado é que as empresas que conseguem organizar redes de comunicação, intra e interfirmas, transformam os seus recursos de telecomunicações em fortes vantagens competitivas. A natureza das tecnologias de informação faz com que as telecomunicações deixem de ser um simples "insumo" ou custo de produção. Elas passam a ser um poderoso instrumento concorrencial, capaz de reorganizar a empresa e agilizar suas relações com fornecedores, bancos, subcontratantes e clientes - a exemplo do que ocorre com o intenso uso do EDI - Eletronic Data Interchange - para esse fim. Recentemente, já se pode notar o uso crescente da Internet corporativa (Intranet) como vantagem competitiva.

Evidentemente, o mero uso das TIC não é estratégico em si; elas podem tornar-se uma vantagem conforme sua utilização. Um dos exemplos mais conhecidos nos Estados Unidos refere-se ao sistema SABRE (Sabre System Computer Reservation System) de reservas de vôo, que se tornou vantagem competitiva não por facilitar o processo de reserva de assentos, mas por viabilizar e dispor adequadamente as informações-chave sobre a programação das linhas aéreas, seus preços e promoções.²

As empresas³ que utilizam as TIC como vantagem competitiva geralmente são "info-intensivas", como os bancos, o setor financeiro em geral, o transporte aéreo, as empresas de alta tecnologia (do setor telemático), ou, então, são de grande porte, como as multinacionais, em especial as do setor

² Existe uma razoável literatura da área de administração de empresas que descreve as estratégias competitivas da "era eletrônica", destacando-se, por exemplo, P. G. W. Keen. *Competing in Time - Using Telecommunications for Competitive Advantage*. New York, Harper Business, 1988. Por sua vez, V. O'Brien. *The Fast Forward MBA in Business*. Ed. John Wiley & Sons, New York, 1996, apresenta de forma didática o uso das TIC em negócios, ressaltando não apenas o caso do SABRE, mas outros exemplos bem-sucedidos.

³ Observa-se também que os grandes usuários dispõem de poder de influência financeira e tecnológica nos sistemas de telecomunicações.

automobilístico.⁴ Há que se destacar também o interesse recente (anos 90) do setor varejista, especialmente os supermercados, na utilização das TIC, como por exemplo a grande cadeia americana Wal-Mart. A presença desse supermercado que utiliza intensamente as TIC no Brasil, desde 1995, provocou uma forte reação dos grandes supermercadistas do país, no sentido de acelerar o uso concorrencial das TIC no setor. As PME, por sua vez, incorporam essa vantagem competitiva em um ritmo muito mais lento, em função de seus problemas financeiros, de gestão e também de ordem cultural.

Como consequência, à medida que as telecomunicações tornam-se fonte imprescindível de vantagem competitiva no âmbito da firma, de forma crescente para a maioria dos segmentos econômicos, a construção de uma infra-estrutura telemática é um imperativo imediato, não apenas diante da globalização contemporânea além de também contribuir para a redução do chamado “custo Brasil”, mas para a inserção vantajosa de um país de dimensões econômicas continentais como o Brasil.

Revisão das estratégias empresariais dos atuais operadores e dos newcomers: globalização e alianças

A redefinição das estratégias empresariais dos operadores é uma das megatendências a interagir fortemente com as demais (tecnológica, econômica e institucional). À medida que as telecomunicações não mais se restringem a um serviço público e crescentemente são oferecidas em um mercado competitivo e internacionalizado, as operadoras abandonam sua identidade original de repartição pública - exceção histórica dos EUA, onde elas sempre foram propriedade privada - e passam a adotar estratégias concorrenciais típicas de outros setores oligopolizados e intensivos em ciência: diferenciação de produto, utilização de vantagens tecnológicas (inclui diversificação de mercados), conglomeração vertical e/ou horizontal, enfoque no cliente, *marketing*, capacitação gerencial, capitalização nos mercados internacionais de capital, alianças estratégicas, internacionalização, etc.⁵

Os novos concorrentes na área de telecomunicações incluem as firmas que detêm ativos tecnológicos na área telemática (empresas de informática, como a IBM, que oferecem serviços de valor adicionado) e as empresas possuidoras de vantagem competitiva na formação de redes. Essas últimas podem possuir infra-estrutura de rede, como as empresas norte-americanas de TV a cabo com grande índice de penetração ou, por outro lado, podem deter uma rede interna de telecomunicações (com excesso de capacidade), como as empresas de setores de eletricidade e transportes. Grandes usuários, como bancos, agentes financeiros e firmas multinacionais, também estão situados entre os novos atores. Os grandes usuários podem ter interesse em instalar suas próprias redes corporativas ou mesmo contornar (*bypass*) o operador tradicional de telecomunicações, por motivo tecnológico ou de preço.

O processo de diversificação de atividades e de internacionalização vem ocorrendo por meio de variados tipos de acordos, consórcios e *joint-ventures*. Seja para compartilhar riscos e benefícios, seja para integrar conhecimentos e *know-how* especializado, estão sendo desenvolvidas novas formas de colaboração e alianças no transcorrer da internacionalização desses serviços. As novas associações também estão sendo realizadas em benefício de maior integração produtor-usuário de telecomunicações, propiciando o desenvolvimento de aplicações e serviços cada vez mais sofisticados, em particular para os grandes usuários internacionais. O tamanho dos investimentos e o risco envolvido estimulam fortemente a formação dessas alianças.

⁴ As mudanças de barreira à entrada podem ser ilustradas pelo caso do setor automobilístico. O intenso uso de EDI na articulação das empresas montadoras com a rede de fornecedores, além de acarretar ganhos sensíveis de produtividade e qualidade, tem também o efeito de vincular excessivamente ou prender (efeito *lock-in*) os pequenos fornecedores a determinados padrões e protocolos definidos pela empresa montadora.

⁵ A dificuldade de tornar competitivo o operador público de telecomunicações tem levado muitos países latino-americanos a privatizar essas empresas, de modo que as reformas gerenciais sejam feitas diretamente por operadores internacionais (como na Argentina e México).

As alianças são de vários tipos, destacando-se os seguintes:

- telecomunicações/telecomunicações;
- telecomunicações/entretenimento;
- telecomunicações/energia elétrica (infra-estrutura);
- telecomunicações/computação e informática; e
- telecomunicações/bancos.

No Brasil foram formados consórcios e parcerias privadas para disputar o rentável mercado da telefonia móvel, crescentemente explorado pelo Sistema TELEBRÁS, de forma a aproveitar sua vantagem monopolista recém-terminada. As associações constituem um dos principais aspectos da reconfiguração das telecomunicações no país, introduzindo novos atores, articulações empresariais, disputas políticas, pressões e *lobbies*.

Afinal, está em jogo um mercado estimado entre US\$ 8 bilhões e US\$ 10 bilhões nos próximos anos, cuja exploração demandará investimentos de grande magnitude. Uma das principais tendências é a constituição de megagrupos que possam se enfrentar em igualdade de condições, embora ainda haja espaço para consórcios de médio porte. Nesse sentido, é possível compreender a presença nesse jogo da AT&T, de várias Baby Bells, de operadoras européias e asiáticas e também de grandes grupos privados nacionais (empreiteiras, bancos, redes de comunicação, fabricantes de equipamentos, grupos financeiros, entre outros).

No entanto, deve-se alertar para o fato de que as mudanças no mercado brasileiro, como salientamos anteriormente, ocorrem em uma época de mudança do cenário internacional, acentuada pela abertura do mercado norte-americano, que demandará pesados recursos para a execução de suas novas regras. Adiciona-se ainda a busca de novos recursos para o setor de telecomunicações em âmbito mundial representada pelas privatizações parciais de operadores europeus - como a Deutsche Telekom, iniciada no final de 1996, e a France Telecom, em 1997 - junto ao mercado financeiro internacional. Dessa forma, os novos negócios de telecomunicações em mercados emergentes, como o Brasil - na área de telefonia celular privada, por exemplo - deverão deparar-se com um mercado de capitais internacional bastante disputado, em particular no segmento especializado em telecomunicações.

Revisão radical do modo de regulamentação das telecomunicações

A intervenção do Estado nas telecomunicações, particularmente no segmento de serviços, foi decisiva e realizada em todo o mundo por meio de um processo historicamente definido em bases *nacionais* - regulamentando tarifas, controlando a rentabilidade e condições de entrada no segmento, atuando como produtor direto (à exceção dos EUA), fomentando as condições para a universalização da rede, incentivando as atividades de P&D e implementando políticas industriais e tecnológicas por meio do poder de compra da operadora e de outros instrumentos - as últimas três medidas foram praxe nos países avançados. A atuação do Estado foi de fundamental importância para a constituição da infra-estrutura básica de telecomunicações, e também para a formação de uma indústria competitiva de produção de equipamentos, via promoção dos "campeões" nacionais, nos principais países avançados.

No entanto, o atual processo de reestruturação implica uma redefinição radical da função estatal, de tal forma que, crescentemente, as atividades produtivas vêm sendo privatizadas e as atividades de regulamentação estão em processo de formalização, por meio do estabelecimento de órgãos com maior ou menor poder de independência frente ao Poder Executivo.

Do ponto de vista teórico, a instituição do órgão específico de regulamentação pode ser melhor compreendida recorrendo-se ao enfoque que tradicionalmente sustentou a regulamentação americana: a relação principal (governo) e agente (empresa privada monopolista). A cadeia completa da relação principal-agente pode ser vista na tabela 1. Embora essa descrição teórica apresente insuficiências notórias, a exemplo da não incorporação de todos os atores relevantes, sua simplicidade é bastante útil na análise de casos concretos. Ela começa na figura do cidadão, supostamente responsável pelo poder político último através do voto, além de usuário do serviço fornecido, e termina com a empresa concessionária, geralmente privada, como é a maior parte delas, no caso americano, que detém a concessão para o fornecimento do serviço, além de ser proprietária dos respectivos meios de produção

A cadeia principal-agente apresenta-se em sua configuração mínima quando não existe órgão de regulamentação e o próprio governo é o executor do serviço (superposição de funções de regulação e operação, como no caso das antigas repartições públicas). De acordo com a teoria principal-agente, quando existe uma cadeia completa (como na tabela 1), à medida que se transita da esquerda para a direita verifica-se tanto uma redução na responsabilidade política do agente como também um aumento da informação por ele detida - sobre tecnologia, custos, formação de preços e condições de mercado - a respeito do empreendimento em questão. Dessa forma, o problema central da regulamentação seria relativo à eficácia do mecanismo de transmissão e verificação do cumprimento dos objetivos atribuídos pelo principal (governo ou órgão regulador) ao agente (órgão regulador ou empresa concessionária), sabendo-se que este último possui o grau máximo de informação sobre o negócio

TABELA 1
Cadeia Teórica na Relação Principal-Agente

CIDADÃO →	GOVERNO →	ÓRGÃO DE REGULAMENTAÇÃO →	EMPRESA
tem a responsabilidade política máxima			CONCESSIONÁRIA
			possui a informação setorial máxima

Fonte: Economia Pública, 1995, nº 4, p. 152.

Observando-se agora a experiência histórica, nota-se que a partir do início dos anos 80 ocorreu o surgimento de uma reformulação sem precedentes do marco regulatório e do ambiente político-institucional dos serviços de telecomunicações, particularmente em alguns países-chave, como os EUA e a Inglaterra. Esse movimento, em menor escala e com conotação e sentido diversos, atingiu também outros países europeus, além do Japão, Leste Asiático e mesmo a América Latina. Em determinados segmentos da estrutura de mercado - anteriormente monopólio público ou privado regulamentado em todos os seus segmentos - têm ocorrido uma redefinição institucional no sentido de permitir a coexistência de graus variados de concorrência no âmbito nacional e internacional. A estrutura anterior (monopólica em todos os segmentos) fundamentava-se não só nas funções de utilidade pública (fornecimento de um insumo geral) e de segurança nacional, mas também nas características econômicas e sociais da produção e do uso das telecomunicações vigentes até a década de 70, quando se destacavam as dimensões de monopólio "natural" ou institucional.

A instituição de concorrência em segmentos do mercado normalmente tem início nos serviços de valor adicionado, depois na telefonia celular e, gradualmente, o processo pode avançar até a rede básica, implicando alterações de outros parâmetros econômicos do sistema, tal como o subsídio cruzado (proveniente das áreas rentáveis da telefonia de longa distância nacional e internacional para os serviços mais deficitários, como a telefonia local), desenvolvido para uso em uma estrutura monopo-

lista de mercado. A alteração para uma estrutura oligopólica, com duas operadoras independentes (como a BT e a Mercury, na Inglaterra), por exemplo, reduz necessariamente a intensidade desse mecanismo interno de financiamento. A privatização, por sua vez, provoca a necessidade de estruturação de um mecanismo mais transparente de regulamentação, mesmo que esteja no âmbito do Poder Executivo, por meio do qual as regras tarifárias e de concorrência sejam legalmente conhecidas com antecedência, para orientação dos agentes privados.

Embora a redefinição do papel do Estado no setor seja um fenômeno generalizado, a velocidade das mudanças, seus objetivos e instrumentos específicos variam fortemente - existem vários modelos institucionais -, conforme o grau de articulação do sistema capitalista do país em questão: mais organizado (em termos de alianças políticas), como na Alemanha, França e Japão; ou menos organizado e também mais dependente de mecanismos de financiamento do mercado - a exemplo da Bolsa de Valores -, como nos EUA e Inglaterra.

Uma das principais mudanças recentes aconteceu nos EUA. Em continuidade ao processo de reforma implantado em 1984, centrado no desmembramento da AT&T, na concorrência no segmento de longa distância e na constituição de sete Baby Bells para operar os serviços locais de forma monopolística, em fevereiro deste ano foi aprovada a nova Lei de Telecomunicações. Essa legislação propicia a abertura dos mercados locais, permitindo a entrada de operadoras de longa distância, operadores de TV a cabo, filiais de empresas fornecedoras de serviço público (eletricidade, água, gás, etc.) e outras empresas de telecomunicações. Para estimular a maior concorrência nesse novo ambiente, todos os operadores de telecomunicações devem facilitar a interconexão com outras redes de telecomunicações, utilizando padrões e interfaces técnicos necessários para viabilizar a interoperabilidade das redes. Caso não cheguem a um acordo, a respectiva Comissão Estadual de Serviços Públicos deverá arbitrar a disputa - em última instância pode haver recurso à FCC - Federal Communication Commission, agência federal de regulamentação.⁶

Um dos impactos imediatos da nova legislação é o de induzir a um vigoroso processo de reestruturação, fusões, alianças e redefinições de negócios, com reflexos internacionais na busca de financiamento, uma vez que está em jogo um mercado de novos serviços telemáticos, que deverá atingir cerca de US\$ 1 trilhão, no ano 2 000. A AT&T, por exemplo, que é líder da Big Three ("triopólio" formado pela AT&T, MCI e Sprint que domina 90% do mercado de longa distância), passou por um novo desmembramento em 1995 e já fez solicitação para oferecer serviços locais em 50 estados. As Baby Bells, por sua vez, reagem agressivamente ao novo quadro concorrencial, sendo que quatro delas estão em processo de fusão. A Bell Atlantic e a Nynex, que atuam em estados adjacentes, cada uma com cerca de 13 milhões de assinantes, anunciaram, no mês de abril de 1996, a fusão de suas atividades, que já estavam juntas na telefonia celular, em um negócio cujo valor de mercado é estimado em US\$ 50 bilhões; poucas semanas antes, a Pacific Telesis e a SBC Communications, duas outras das sete Baby Bells (agora são cinco), igualmente já haviam comunicado a fusão de suas empresas, viabilizando o surgimento de uma nova companhia no valor de US\$ 45 bilhões.

2. OS PRINCIPAIS MODELOS INTERNACIONAIS DE REESTRUTURAÇÃO

Inicialmente serão caracterizados os aspectos básicos do modelo histórico de organização institucional das telecomunicações e, em seguida, os principais modelos internacionais de reestruturação (anglo-saxônico, europeu continental e latino-americano hispânico).

⁶ Os operadores de telecomunicações podem entrar no negócio de TV a cabo e vice-versa; no entanto, na mesma área geográfica de concessão, os operadores de telecomunicações ou suas filiais não podem adquirir mais de 10% do capital de uma operadora de TV a cabo (e vice-versa).

2.1 O Monopólio Original - Características Centrais

Com a nova onda de progresso técnico viabilizada pela telefonia, desde fins do século passado, a estrutura do setor apresentou diversas configurações, quer no segmento operador dos serviços de telecomunicações, quer no segmento industrial produtor de teleequipamentos. Tais configurações incluíram diferentes dimensões e estruturas de mercado, além de diversas formas de regulação pública e contornos institucionais, particularmente no segmento de serviços.

Embora circunstâncias históricas específicas de cada país tenham condicionado fortemente a organização institucional do setor de serviços, é possível afirmar que este estruturou-se de forma pública ou privada regulamentada como um monopólio, em praticamente todas as nações, até a década de 70.

Como indica a tabela 2, o modelo institucional das telecomunicações envolve cinco dimensões nucleares: a estrutura de mercado - que pode ser monopólica; oligopólica, ou concorrencial -, o mecanismo de financiamento interno ao sistema - o subsídio cruzado (incidência forte, média, ou fraca), a relação de propriedade (repartição pública/administração direta, empresa sob controle estatal, e empresa privada, o mecanismo de regulamentação do mercado (planejamento central/regulamentação implícita; órgão específico de regulamentação - com maior ou menor independência; e auto-regulamentação do mercado) e o tipo de internacionalização do operador dos serviços básicos de telecomunicações (autarquia/sistema fechado; internacionalização passiva;⁷ e internacionalização ativa ou defensiva).

TABELA 2
Dimensões Institucionais e de Mercado

Parâmetros do Modelo	Posição 1	Posição 2	Posição 3
A. Estrutura do Mercado	Monopólio	Oligopólio	Concorrência ampla
B. Subsídio Cruzado	Forte	Médio	Fraco
C. Propriedade	Repartição pública	Empresa sob controle estatal	Empresa privada
D. Mecanismo de regulamentação	Planejamento central	Órgão de regulamentação	Auto-regulação (do mercado)
E. Internacionalização	Autarquia (fechado)	Internacionalização passiva	Internacionalização ativa ou defensiva

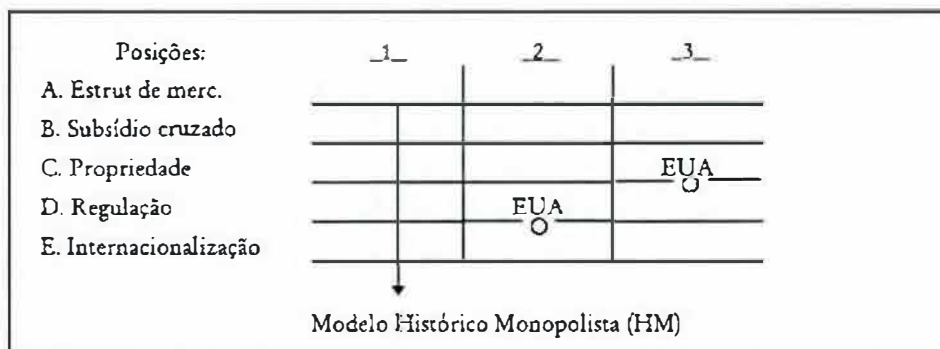
Fonte: Elaboração própria.

Até a década de 70, na maioria dos países desenvolvidos o modelo de exploração das telecomunicações era o monopólio estatal fechado (abrangendo a combinação A.1, B.1, C.1, D.1 e E.1). Este modelo foi igualmente adotado em vários países em desenvolvimento, entre os quais o Brasil. A exceção mais relevante era o modelo norte-americano, caracterizado por um monopólio privado fortemente regulamentado (combinação A.1, B.1 e C.3, D.2 e E.1). O monopólio público incorporava basicamente todos os aspectos do negócio, envolvendo a estrutura de mercado (posição A.1) em todos os segmentos da rede, inclusive o fornecimento de terminais. A estrutura monopólica permitia

⁷ A internacionalização passiva usualmente ocorre por meio da privatização completa (ou do controle acionário) de operadores de países em desenvolvimento para operadores externos. É uma forma de internacionalização que representa um tipo específico de inserção nos fluxos internacionais de investimento e de transferência tecnológica. O termo passivo é utilizado somente para salientar que esse movimento, não obstante beneficiar-se da rápida modernização implementada pelas operadoras estrangeiras, resulta também, em boa parte dos casos, na redução do grau de autonomia nacional no tocante à política industrial e tecnológica. Ou seja, as decisões-chave (investimento, tecnologia e alianças estratégicas) geralmente são tomadas com base na estratégia global de desenvolvimento da operadora matriz. Esse aspecto pode não ser importante para países de pequeno porte, mas é estratégico para os países de maior dimensão na região, como Argentina, México e Brasil.

um intenso uso do mecanismo de subsídios cruzados (posição B.1). Incluía também a propriedade pública do operador da rede (posições C.1 ou C.2), com exceção dos EUA (na posição C.3). Abrangia ainda a regulamentação do setor (eixo D), usualmente exercida de forma implícita (posição D.1; independente somente nos EUA, que situava-se em D.2), ou seja, realizada no âmbito do próprio organismo (ministério em geral) encarregado da prestação do serviço.⁸ Os operadores de telecomunicações, especialmente a partir da Segunda Guerra Mundial, restringiam-se aos respectivos espaços nacionais (posição E.1), ou seja, não eram empresas multinacionais. Assim, as comunicações interpaíses eram frutos de acordos bilaterais. A figura 1 ilustra essas características.

FIGURA 1
Modelo Histórico Monopolista (HM)



Obs.:

- | | | |
|---------------------------|-----------------------------------|---|
| A.1) Monopólio | A.2) Oligopólio | A.3) Concorrência ampla |
| B.1) Forte | B.2) Médio | B.3) Fraco |
| C.1) Repartição pública | C.2) Empresa sob controle estatal | C.3) Empresa privada |
| D.1) Planejamento central | D.2) Órgão de regulamentação | D.3) Auto-regulação do mercado |
| E.1) Autarquia | E.2) Internacionalização passiva | E.3) Internacionalização ativa ou defensiva |

No caso europeu, desde seus primórdios (em fins do século passado), a gestão do serviço telefônico tendeu a ser incorporada ao já existente monopólio público das redes postais e telegráficas. O Modelo Histórico Monopolista (HM), nesse continente, integrava em uma mesma organização a telefonia, os correios e a telegrafia. Após um brevíssimo período inicial de exploração pelo setor privado, motivações estratégicas, como a segurança nacional, ou mesmo outras vinculadas à insuficiência de recursos privados para a expansão da rede, levaram à estatização do setor, assimilando-o ao mesmo aparelho administrativo (geralmente ministérios) dos correios e telégrafos. Iniciou-se assim a era dos famosos PTT (Post Telegraph and Telephone) europeus.⁹

Nos EUA, a telefonia nasceu de forma não integrada aos serviços postais. Ao contrário, a consolidação do telefone como meio de comunicação, no final do século passado, não se reduziu à demonstração de sua viabilidade técnica - o telefone foi patentado por Graham Bell, em 1876 -, mas superou um grande desafio, o de enfrentar a predominância da rede telegráfica, que dominava o setor de telecomunicações desde meados do século XIX, por meio da empresa Western Union. A ex-

⁸ A regulamentação tradicional das telecomunicações começou a ser feita pela International Telecommunications Union (ITU) em meados do século passado, quando a soberania nacional era uma dimensão de reconhecida importância, e as telecomunicações consideradas um serviço de natureza estratégica. Tinha-se, como resultado, que cada país possuía e operava seu próprio sistema de telecomunicações até o respectivo limite de suas fronteiras nacionais. Além dessas fronteiras, as ligações seriam conduzidas com equipamentos de outros países ou por meio de facilidades internacionais, como cabos ou satélites.

⁹ Dentre as principais bibliografias sobre as telecomunicações européias, particularmente sobre a França, incluem-se Bertho (1986) e Libois (1983).

tensa rede telegráfica cobria grande parte do território, interligando as principais cidades dos EUA, e apoiando a intensa ampliação do nascente capitalismo industrial oligopólico no país.¹⁰

Já os países latino-americanos, que ao final do século passado estavam inseridos no "modelo primário-exportador", iniciaram a organização dos serviços de telecomunicações majoritariamente por meio de concessões aos fabricantes americanos e europeus de teleequipamentos. Em geral, as multinacionais estabeleciam filiais de serviços nesses países como garantia para a formação de mercados cativos para a exportação de equipamentos. Entretanto, o modelo de exploração da infra-estrutura pelo capital externo nos países periféricos latino-americanos adequou-se tão-somente às estritas necessidades do núcleo dinâmico exportador dessas economias. No caso das telecomunicações, em particular, os operadores de propriedade estrangeira concentravam-se apenas nos troncos mais rentáveis, não se propondo a estabelecer uma rede de comunicação que integrasse os espaços nacionais desses países.

A limitada expansão da planta, a má qualidade dos serviços oferecidos e os impasses quanto à fixação das tarifas e dos níveis de rentabilidade, somados a um quadro quase permanente de conflito político com os poderes locais contribuíram para inviabilizar a presença desses operadores nos países periféricos, particularmente os latino-americanos. A partir do final da Segunda Guerra, no contexto da implementação de políticas de substituição de importações, fortemente apoiadas pelos Estados desenvolvimentistas, os serviços de telecomunicações passaram gradativamente a ser administrados pelo setor público dos países latino-americanos (constituição de modelos HM).

A ampla intervenção pública era justificada pela natureza estratégica das telecomunicações como infra-estrutura fundamental para o desenvolvimento econômico, além de questões políticas ou de segurança nacional. Até os anos 60, havia um serviço principal oferecido (comunicação de voz) e as tecnologias utilizadas - essencialmente eletromecânicas - induziam à formação de uma estrutura de mercado monopólica, sustentada teoricamente pelo argumento do monopólio "natural".

Considerando-se, ademais, a importância das questões de natureza social (serviço público) e de política industrial vinculada ao desenvolvimento tecnológico nacional emergia uma situação propícia a uma intervenção governamental intensa. Do ponto de vista político, nota-se igualmente a importância dos sindicatos dos trabalhadores nas telecomunicações. Isso é compreensível, uma vez que a operação dos serviços de telecomunicações era bastante intensiva em mão-de-obra, especialmente na fase analógica. Em alguns países, como na Inglaterra pré-thatcherista (até o final dos anos 70), as telecomunicações configuravam um espaço de articulação de pactos políticos, incluindo Estado, trabalhadores e capital nacional.

¹⁰ O processo de suplantação da rede telegráfica pela rede telefônica nos EUA é analisado no trabalho de Brock (1982). Protegida pelo sistema de patentes, a invenção de Graham Bell (de 1876) rapidamente passou a ser comercializada pela recém-formada Bell Telephone Company, uma vez que a conceituada Western Union não havia se interessado pela compra da patente do autor. Como registra a historiografia das telecomunicações, um engenheiro da Western Union, Elisha Gray, havia registrado, algumas horas depois de Graham Bell, uma outra patente requerendo a proteção da invenção do telefone, originando, assim, uma custosa batalha judicial entre a Bell e a Western, que durou cerca de três anos. Em 1879, ambas as empresas entraram em acordo, e a Western se retirou da telefonia, mas manteve a exclusividade na telegrafia. Em 1881, a Bell Company adquiriu 40% do capital da Western Electric, principal fornecedora de equipamentos da Western Union, e, logo em seguida, adquiriu o controle daquela empresa, conformando, dessa maneira, uma potente integração vertical entre a prestação de serviços (a Bell Company, que em 1907 passou a se chamar AT&T - American Telegraph and Telephone), a produção de equipamentos (Western Electric) e a área de P&D (Pesquisa e Desenvolvimento) por meio do Bells Labs.

Nos países desenvolvidos, o papel desempenhado pelo modelo histórico de organização institucional (HM) foi de fundamental importância para viabilizar três objetivos decisivos das telecomunicações, a saber:

- ampla expansão do serviço telefônico (universalização - capilaridade acima de 40 linhas/100 habitantes, oferecido por meio de tarifas acessíveis à maioria dos usuários, baseando-se tanto no mecanismo dos subsídios cruzados, pelo qual os segmentos superavitários (internacional e interurbanos) financiavam os deficitários (serviço local), como também nas condições de monopólio natural (uma única empresa no mercado é a configuração que apresenta menor custo médio) na maioria dos segmentos de rede pública;¹¹
- fortalecimento da indústria nacional de tequipamentos mediante o uso do poder de compra das operadoras orientado para o fortalecimento de seus respectivos "campeões nacionais", como na Alemanha (Siemens), Inglaterra (GEC, Plessey etc.), França (ALCATEL) e Japão (NEC, FUJITSU e outros), ou então por meio da integração vertical - serviços, fabricação de equipamentos e P&D - como na Bell Company (atual AT&T); e
- desenvolvimento de P&D nas telecomunicações a partir da colaboração tecnológica entre os fabricantes e o operador de serviços, além de financiamento por parte do operador da rede pública (componente dos sistemas nacionais de inovação dos países industrializados).

Na maior parte dos países desenvolvidos, os objetivos (universalização, presença de fornecedores competitivos - ou acesso a produtos via boa relação de troca exportação/importação - e realização de atividades de P&D) já estavam cumpridos no início da década de 80, época em que começa a ser redefinido o marco institucional das telecomunicações em países-chave da tríade (EUA, Europa e Japão/NIC asiáticos).

Na década de 70, países menos desenvolvidos, como o Brasil e a Coreia do Sul, começaram a implementar de forma decidida o modelo monopolista estatal fechado (HM - combinação A.1, B.1, C.2, D.1 e E.1). Entretanto, no Brasil, a crise da década de 80, a redução planejada dos investimentos da TELEBRÁS - que apresentava grande potencial de autofinanciamento e de alavancagem de recursos - e a péssima distribuição de renda limitaram o alcance dos objetivos relativos à universalização.

2.2 Os Diferentes Modelos de Mudança

Embora a direção geral das transformações institucionais dos modelos de telecomunicações aponte para um deslocamento para o lado direito ("desregulamentação" ampla) dos cinco eixos acima indicados, a experiência internacional evidencia uma realidade mais complexa de transição. Ou seja, não obstante a existência de uma revolução tecnológica radical nas telecomunicações e de uma tendência de globalização da economia contemporânea, é necessário advertir que:

- embora se venham processando importantes transformações no marco regulatório (envolvendo deslocamentos importantes ao longo dos cinco eixos identificados), tais mudanças não ocorreram necessariamente no sentido de uma completa desregulamentação e, além disso, as trans-

¹¹ Em termos de políticas públicas, as telecomunicações, em alguns países avançados, também foram convocadas a participar como um dos componentes do chamado Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*). Elas deveriam ser universalizadas, garantindo o acesso à rede independentemente da localização geográfica e da capacidade de pagamento do usuário. A viabilidade econômico-financeira dessa missão, além dos recursos orçamentários destinados a operadores públicos, apoiava-se na equalização tarifária, realizada pelo uso intenso do mecanismo de subsídio cruzado (como já ressaltamos, os segmentos mais lucrativos - interurbano e internacional - eram sobretarifados), subsidiando os segmentos deficitários e de conteúdo social, vinculados ao tráfego local.

formações têm sido fortemente condicionadas não apenas pelo fator tecnológico, mas também pelos objetivos sociais do país em questão; e

- não tem sido possível estabelecer uma correlação direta entre o deslocamento "para a direita" nestes eixos e a obtenção de resultados favoráveis em termos de preço, disponibilidade e qualidade (e diversidade) dos serviços oferecidos.¹²

É de fundamental importância, entretanto, reconhecer a existência de grandes desafios. O aspecto crucial das atuais transformações está na capacidade dos países de montarem instâncias e mecanismos de regulamentação capazes de garantir o dinamismo tecnológico, zelar pela qualidade e permitir o atendimento ao usuário, sem desconsiderar as dimensões sociais e regionais.

Nos países centrais, a nova dinâmica organizacional e concorrencial não tem imposto uma trajetória institucional rígida, mas permite variantes nacionais que, em última instância, referem-se às modalidades de capitalismo organizado ou de alianças (Alemanha e Japão, por exemplo) *versus* o tradicional capitalismo liberal de corte anglo-saxônico (Inglaterra e EUA, por exemplo).

Utilizando-se as cinco variáveis acima mencionadas, foram identificados três modelos de reestruturação ou estratégias de mudança (atualmente em curso). Há um modelo que poderíamos denominar de *via anglo-saxônica*, de orientação claramente liberal, implementada de forma rápida e direcionada para o exterior (a exemplo da Inglaterra). Por sua vez, distinguem-se as estratégias dos grandes países da Europa continental, como a França, Alemanha e a Itália, que optaram por mudanças mais lentas, orgânicas e coordenadas, conciliando ações na esfera interna de cada país (apoiando os fabricantes nacionais de equipamentos e o sistema produtivo interno) com uma atuação internacional.¹³ Por fim, deve-se destacar o modelo adotado pelos países latino americanos de origem hispânica.

O Modelo AS (Anglo-Saxônico)

Inspirada na *deregulation* americana, a reforma inglesa caracterizou-se pela existência de fortes pressões provenientes tanto dos grandes usuários, comumente do sistema financeiro ou de grandes empresas multinacionais, como da necessidade de internacionalização das redes, enfatizando a localização de *hubs* no país. Tais pressões resultaram da reorientação imposta à economia inglesa pelos governos conservadores, quando ao lado de um inusitado movimento de desindustrialização priorizou-se a renovação da área de serviços, destacando-se o setor financeiro, como parte de uma estratégia de consolidação da *City* de Londres como centro financeiro europeu.

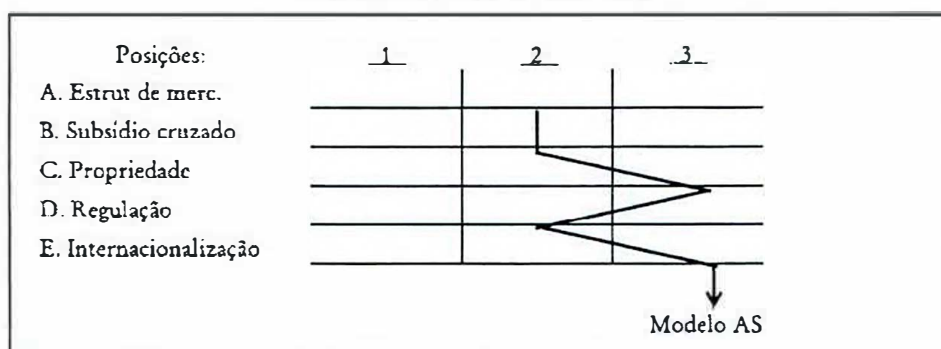
Além disso, o reduzido dinamismo tecnológico da indústria de equipamentos inglesa, em particular durante o início da transição para as tecnologias digitais na década de 70, contribuiu sobremaneira para o relativo atraso tecnológico do operador público. Existiu, na mesma época, um forte bloqueio político nas telecomunicações, impossibilitando a rearticulação das principais forças do setor (gerência do Post Office inglês, sindicatos e fabricantes ingleses de teleequipamentos). Isso impediu a convergência de esforços em torno de um projeto global de renovação do sistema tecnológico de telecomunicações. No início do governo conservador, em 1979, a ênfase recaiu apenas na modernização do operador de serviços, por meio da introdução de políticas concorrenciais na área de serviços básicos (introdução da Mercury, por exemplo), inexistindo uma política industrial de renovação dos grandes fabricantes ingleses, de tal sorte que estes foram adquiridos por empresas de outros países.

¹² A respeito dos desafios e mitos envolvendo a reformulação institucional das telecomunicações no Brasil, consultar Wholers de Almeida e Baptista (1995).

¹³ Evidentemente existem várias possibilidades "intermediárias" entre os casos francês e inglês; o Relatório DATAPRO apresenta um bom resumo sobre o andamento das reformas dos sistemas de telecomunicações em um grande número de países.

Dessa maneira, levadas a cabo no contexto das políticas econômicas implementadas pelos governos thatcheristas no decorrer da década de 80, o resultado das pressões foi a efetivação de uma reforma do modelo de telecomunicações que enfatizou a concorrência na maioria dos segmentos de mercado, além da privatização do operador público (constituindo a operadora BT - British Telecom, com forte atuação internacional) e da formação de uma agência específica de regulamentação (OFTEL). Ou seja, praticamente foram alteradas todas as dimensões básicas do modelo histórico monopolista (modelo HM), constituindo, segundo nossa tipologia de mudança, o modelo AS - modelo anglo-saxônico. Seus principais traços estão descritos na figura 2.

FIGURA 2
Modelo AS (Anglo-saxônico)



Obs.:

- | | | |
|---------------------------|-----------------------------------|---|
| A.1) Monopólio | A.2) Oligopólio | A.3) Concorrência ampla |
| B.1) Forte | B.2) Médio | B.3) Fraco |
| C.1) Repartição pública | C.2) Empresa sob controle estatal | C.3) Empresa privada |
| D.1) Planejamento central | D.2) Órgão de regulamentação | D.3) Auto-regulação do mercado |
| E.1) Autarquia | E.2) Internacionalização passiva | E.3) Internacionalização ativa ou defensiva |

O Modelo ECTC (Europeu Continental de Transição Coordenada)

A reforma do modelo histórico das telecomunicações nos grandes países da Europa continental, especialmente na França, resultou de uma menor pressão relativa dos grandes usuários, de políticas de preservação da rede solidária, além do apoio à modernização do operador junto a estratégia de fortalecimento dos "campeões nacionais", fabricantes internacionalmente competitivos de grandes equipamentos na área de comutação e transmissão. No caso da França, que partiu de uma situação de relativo atraso da rede, observamos desde meados da década de 70 uma inusitada capacidade política do governo em definir e executar um amplo projeto de modernização (*Plan Rattrapage*) destinado a superar o atraso. Isso foi feito em conjunto com uma estratégia bem-sucedida de política industrial destinada a constituir um "campeão nacional" na área de teleequipamentos, utilizando para tanto o poder de compra do operador público tradicional (DGT - Direction Generale des Telecommunications, que mudou a sigla para FT - France TELECOM, em 1988). Dessa forma, houve um grande apoio para viabilizar o surgimento de um fabricante de equipamentos internacionalmente competitivo (ALCATEL).

Nos grandes países da Europa continental as estratégias governamentais mais sistêmicas e planejadas a longo prazo (incluindo a modernização conjunta operador e fabricantes) levaram a um modelo menos concorrencial e privatista que o inglês. Embora existam diferenciações e nuances nacionais, registraram-se mudanças na estrutura de mercado, particularmente através da liberalização da oferta de VANS, na formação de redes corporativas, na abertura de mercado de terminais, na telefonia celular, além da implementação de estratégias ativas de internacionalização dos antigos operadores. No entanto, diferentemente do caso inglês, os subsídios cruzados foram reduzidos em menor grau, a privatização foi apenas da gestão e os órgãos reguladores constituídos funcionam no âmbito

do ministério responsável pelas telecomunicações. No tocante à abertura da rede básica para as operadoras se prepararem para a concorrência (infra-estrutura e serviços), foi definido pela CE (Comunidade Européia) um prazo para as operadoras se prepararem para a concorrência - 1998, ampliado para mais cinco anos para os países que ainda não completaram a rede básica (como Portugal e Espanha) ou são de pequeno porte.

Deve ser ainda salientado que as políticas de médio e longo prazos referentes à unificação européia - postas em prática desde meados da década de 80 - rapidamente estenderam-se para o setor de telecomunicações. Além dos programas de cooperação tecnológica, como o ESPRIT, RACE, STAR e o *Information Society Project* (lançado em 1995) que envolvem recursos substantivos (e também orientam o caminho europeu para a sociedade da informação), e do estabelecimento de diretrizes políticas, iniciadas de forma mais abrangente com o *Green Paper*, de 1987, existem também várias outras formas de influência da CE no setor, incluindo grupos de trabalhos, acordos intra-Europa e principalmente as ações do DG-XIII (política de telecomunicações) e do DG-IV (política de concorrência), da própria CE.

A tabela 3 sintetiza o cronograma de abertura coordenada proposto pelas diversas decisões e diretrizes da CE.

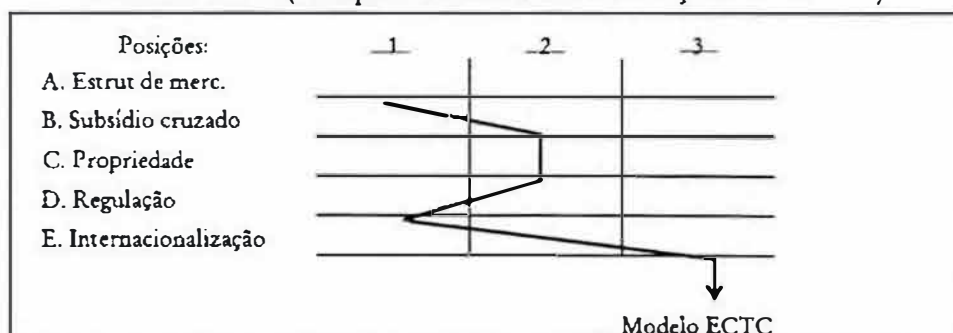
TABELA 3
Cronograma de Abertura da Comunidade Européia

	SERVIÇOS		INFRA-ESTRUTURA
	Serviços abertos à concorrência	Datas propostas para o fim da limitação para o uso de infra-estrutura alternativa existente (rede de TV a cabo)	Plena liberalização para o uso de nova infra-estrutura (novos operadores)
Comunicação de dados (não-voz)	Desde 1990	1995	1998
Telefonia para uso corporativo e grupo fechado de usuários	Desde 1990	1995	1998
Comunicação por satélite	Desde 1994	01 de julho de 1995	1998
Telefonia celular	Em andamento	1995	1998
Telefonia pública (voz)	01 de janeiro de 1998		1998

Fonte: Preiskel e Highman (1995).

Conforme nossa tipologia, essa reforma concretizou-se no modelo ECTC - modelo europeu continental de transição coordenada, descrito na figura 3.

FIGURA 3
Modelo ECTC (Europeu Continental de Transição Coordenada)



Obs.:

- | | | |
|---------------------------|-----------------------------------|---|
| A.1) Monopólio | A.2) Oligopólio | A.3) Concorrência ampla |
| B.1) Forte | B.2) Médio | B.3) Fraco |
| C.1) Repartição pública | C.2) Empresa sob controle estatal | C.3) Empresa privada |
| D.1) Planejamento central | D.2) Órgão de regulamentação | D.3) Auto-regulação do mercado |
| E.1) Autarquia | E.2) Internacionalização passiva | E.3) Internacionalização ativa ou defensiva |

O Modelo LAH (Latino-Americano Hispânico)

Nos países em desenvolvimento notam-se duas situações distintas, particularmente na América Latina. No final da década de 80, vários países da América Latina - pressionados pela dívida externa, pelo colapso das fontes de financiamento de longo prazo e pelo não-domínio das novas tecnologias de informação - optaram por privatizar seus serviços de telecomunicações. A compra dos operadores nacionais foi feita por grandes operadoras externas, como nos casos do Chile, Argentina, México, Venezuela e Peru. O Brasil (entre 1990 e 1994), em vez de privatizar seu operador público de telecomunicações (TELEBRÁS), priorizou uma série de reformulações para acelerar a modernização da infra-estrutura de telecomunicações. A tabela 4 mostra a participação das operadoras internacionais na América Latina.

TABELA 4
Operadoras Internacionais na América Latina
(Rede Fixa)

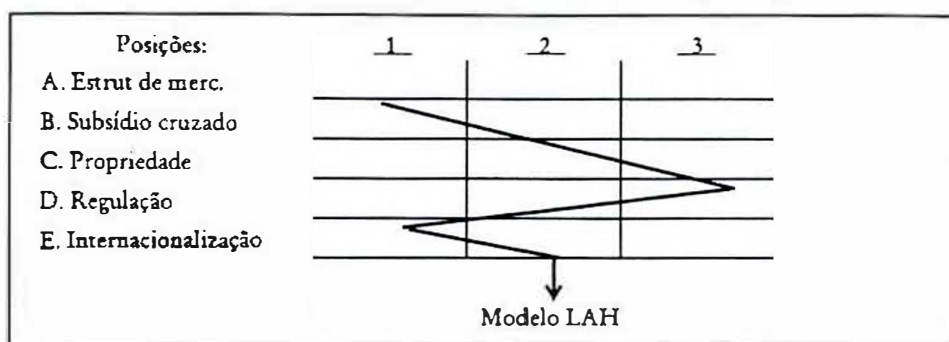
OPERADOR INTERNACIONAL	PAÍS	ANO	OPERADORA LOCAL PRIVATIZADA
Telefônica de Espanha (estatal - 22%)	Argentina	1990	Telefonica (Sul)
	Chile	1988	ENTEL
		1990	CTC
	Venezuela	1991	CANTV
	Peru	1994	ENTEL e CPT
Porto Rico	1991	TLD	
France Telecom (estatal)	Brasil	1996	CRT (privatização parcial)
	Argentina	1990	Telecom (Norte)
STET (estatal)	México(1)	1990	Telmex
	Argentina	1990	Telecom Norte
Southwestern Bell	Bolívia	1995	Entel
	México(1)	1990	Telmex
GTE	Venezuela	1991	CANTV
AT&T	Venezuela	1991	CANTV

Fonte: Maculam (1992), Gazeta Mercantil (19.08.94), Telepress (1992, março/abril) e Beca (1992).

A maioria das reformas dos países latino-americanos de língua espanhola ocorreu no contexto da aplicação de severas políticas de reajuste estrutural. As operações de venda (privatização) também foram acompanhadas pela renegociação da dívida externa. Nesses casos, a presença de organismos multilaterais foi muito significativa, como na Argentina. No México, também não deve ser subestimada sua inclusão no bloco NAFTA. Assim, as questões inerentes à regionalização ou formação de blocos de comércio foram muito importantes para a configuração das políticas econômicas desse país.

No caso latino-americano, apesar da privatização de certas operadoras de países de língua espanhola, a rede básica não foi imediatamente aberta à concorrência, à exceção do caso chileno. Em geral a abertura do mercado de longa distância foi programada para sete ou dez anos após a privatização, como nos casos do México ou da Argentina. Dessa maneira, podemos designar essas mudanças por meio do modelo LAH - modelo latino-americano hispânico, como mostra a figura 4.

FIGURA 4
Modelo LAH (Latino Americano Hispânico)



Obs.:

A.1) Monopólio	A.2) Oligopólio	A.3) Concorrência ampla
B.1) Forte	B.2) Médio	B.3) Fraco
C.1) Repartição pública	C.2) Empresa sob controle estatal	C.3) Empresa privada
D.1) Planejamento central	D.2) Órgão de regulamentação	D.3) Auto-regulação do mercado
E.1) Autarquia	E.2) Internacionalização passiva	E.3) Internacionalização ativa ou defensiva

No Brasil, a existência de uma estrutura industrial relativamente mais desenvolvida, a maior diversificação de suas relações internacionais, o peso e o interesse específico do setor financeiro e, principalmente, a dificuldade de articular politicamente um programa de estabilização não recessivo (sem aprofundar as já profundas desigualdades sociais) foram fatores que, até 1994, impediram a reprodução das políticas adotadas pelos vizinhos latino-americanos. No caso das telecomunicações, até o governo Fernando Henrique Cardoso, o Brasil buscou um caminho próprio, procurando agilizar o monopólio público, mas sem privatizar sua propriedade. No decorrer da gestão de Fernando Henrique, grandes mudanças foram implementadas, como veremos a seguir. Até meados de 1997 ainda não estavam definidas as propostas relativas à forma de privatização e à abertura da rede básica - a abertura ocorreu apenas na telefonia celular, na comunicação por satélite, no fornecimento de VANS e nos serviços limitados - privativos. Ou seja: até este período, ainda não estava definido um modelo próprio de reestruturação.

Dessa forma, o leque de opções para o caso brasileiro é bastante variado e, em tese, inclui os modelos AS, ECTC e LAH (bem como variantes eventuais) apresentados.

3. O SISTEMA TELEBRÁS

Este item apresenta os principais indicadores do desempenho econômico-financeiro da Telebrás no período recente, ressaltando os principais impactos econômicos da nova política de telecomunicações (reajuste tarifário e elevação do investimento). O exame financeiro é precedido de uma breve retrospecto histórico da Telebrás, além de uma apresentação do atual perfil do Sistema Telebrás.

3.1 Breve Retrospecto Histórico da TELEBRÁS

A formação do monopólio público das telecomunicações no Brasil remonta ao final dos anos 50 e início dos 60. O aprofundamento da industrialização (pesada) na segunda metade dos anos 50, o aumento da taxa de urbanização no país e a acelerada expansão de um mercado interno unificado, rompendo os isolamentos regionais por meio da montagem de uma infra-estrutura rodoviária, exigiam um sistema de telecomunicações abrangente e eficiente.¹⁴

¹⁴ Para um exame mais detalhado, recomenda-se a seguinte bibliografia: Maculan, (1981), Pessini (1986), Moreira (1989), Costa (1991) e Quandt de Oliveira (1992).

A crescente necessidade de telecomunicações no país, naquele tempo, pôs a nu a fragilidade técnica e institucional do sistema então existente. Inclusive as Forças Armadas consideravam a questão extremamente estratégica, principalmente diante da extensa área territorial do país a ser controlada, em um período de emergência da preocupação temática com a segurança nacional, tanto interna como externa.

Imperava, nessa época, um caótico sistema de concessões, pelo qual as operadoras estrangeiras exploravam as redes das principais capitais do país, mas praticamente não mais investiam na ampliação e modernização das plantas, provocando sérios atritos com os poderes concedentes. No interior do país, a situação era ainda mais precária, e as redes eram operadas por cerca de 800 concessionários, incluindo-se prefeituras locais, cooperativas e pequenas empresas privadas que formavam verdadeiras "ilhas de comunicação". O resultado da fragmentação e inorganicidade espelhava-se na existência de apenas um milhão de telefones no Brasil em 1960 (densidade em torno de 1 telefone para cada 100 habitantes). Como resultado, havia uma alta demanda reprimida de linhas telefônicas, que se somavam à péssima qualidade das comunicações e o elevado tempo (horas) para completar a maioria das chamadas interurbanas nacionais e internacionais.

Os governos estaduais e municipais (como poderes concedentes) não dispunham de meios efetivos para estimar o custo de exploração das grandes operadoras estrangeiras. Isso contribuía para agravar os impasses políticos na ocasião da fixação e atualização das tarifas telefônicas - as operadoras reclamavam do irrealismo tarifário e o governo argüia a respeito da alta rentabilidade dessas companhias e da elevada remessa de lucros para o exterior.

A resposta ao impasse começou a surgir no início da década de 60 de duas maneiras: por intermédio do Código Nacional de Telecomunicações (Lei nº 4.117 de agosto de 1962) e pelo movimento de nacionalização de operadoras estrangeiras. Um exemplo de nacionalização ocorreu com a Companhia Telefônica Nacional - CTN (subsidiária da ITT), que operava no Rio Grande do Sul e foi encampada pelo governo estadual. Logo a seguir, o governo do estado da Guanabara e o próprio governo federal decretaram a intervenção na Companhia Telefônica Brasileira - CTB - (pertencente ao grupo Brazilian Traction, Light and Power Company, com sede no Canadá) no estado da Guanabara.¹⁵

O Código Nacional de Telecomunicações de 1962 instituiu as bases da formação do sistema brasileiro de telecomunicações nos planos técnico-normativo, produtivo e financeiro. No plano técnico-normativo estabeleceu o princípio de um Sistema Nacional de Telecomunicações (SNT), de modo a permitir a unificação da rede de telecomunicações em todo o território nacional, e instituiu um órgão federal com atribuições normativas, de fiscalização e de planejamento, o CONTEL, Conselho Nacional de Telecomunicações, já existente como órgão de assessoria da Presidência da República. No plano produtivo, definiu a criação de uma empresa operadora estatal, a EMBRATEL, cujo funcionamento somente viria a ocorrer em 1965. Finalmente, no plano financeiro o Código preconizava a criação do Fundo Nacional de Telecomunicações (FNT), praticamente uma sobretarifa, com o propósito de propiciar a obtenção de recursos extra-orçamentários que seriam colocados à disposição da futura empresa estatal (e não destinados ao BNDE, como ocorria com a maioria dos fundos setoriais criados no período Kubitschek). A efetiva arrecadação somente se tornou sistemática a partir de 1967.¹⁶

¹⁵ A CTB também explorava a telefonia nos estados de São Paulo, Minas Gerais e Espírito Santo e, no total, detinha cerca de 70% das linhas telefônicas do país.

¹⁶ O processo de formação do Sistema TELEBRÁS nos anos 60 e início dos 70 ilustra de maneira cristalina o sucesso da aliança entre setores militares e a tecnoburocracia de Estado, onde a ideologia e o discurso da Segurança Nacional do primeiro setor legitima e reforça as propostas técnicas e políticas do segundo. [Maculan (1981, p.40)].

O sistema seria completado por meio da criação do Ministério das Comunicações (formado no bojo da reforma administrativa viabilizada pelo Decreto-Lei nº 200) e da *holding* TELEBRÁS, em 1972 (Lei nº 5.792, de 11.07.72).¹⁷ A *holding* passou a centralizar, planejar e coordenar todas as atividades de telecomunicações do país, de forma que, além do controle da EMBRATEL (comunicação interurbana e internacional), também passou a controlar as chamadas empresas-pólo (uma por estado, para operar as redes urbanas e intraestaduais), que foram formadas por meio da aquisição do acervo das concessionárias pré-existentes. Em 1975 foi instituído o GEICOM (Grupo Executivo da Indústria de Componentes e Materiais) e, em 1976, foi criado o Centro de Pesquisas e Desenvolvimento (CPqD), em Campinas, com o objetivo de levar adiante novos projetos de sistemas e equipamentos e desenvolver tecnologia própria (visando à autonomia tecnológica) na área das telecomunicações.

A partir da criação da TELEBRÁS, em 1972, o formato organizacional do sistema de telecomunicações no Brasil passou a ter em sua hierarquia os seguintes níveis: em nível superior, o Ministério das Comunicações (MINICOM), que fixa as diretrizes gerais do desenvolvimento e também regula o setor; em nível intermediário, a TELEBRÁS, que planeja e coordena a ampliação da rede, a aquisição de equipamentos, a aplicação de recursos, além de promover o desenvolvimento tecnológico (via CPqD). Por fim, na base operacional, como mencionamos, estão localizadas as 27 empresas-pólo (operando em cada estado as respectivas redes urbanas e intraestaduais, à exceção do Rio Grande do Sul) e a EMBRATEL, empresa *carrier* que opera as redes internacional e interestaduais, além de oferecer serviços de comunicação de dados, telex e telégrafo.

Dessa maneira, as telecomunicações brasileiras, à semelhança dos demais países latino-americanos, vieram a integrar e completar o chamado SPE (Setor Produtivo Estatal). Note-se que as telecomunicações foram o último bloco a se integrar no SPE brasileiro, uma vez que os demais segmentos (energia e insumos básicos) já haviam sido constituídos nos anos 40 e 50.

O processo de construção das instituições das telecomunicações no país, tanto no âmbito jurídico como no econômico-operacional (o funcionamento das operadoras), forneceu as bases para o surgimento dos atores que, mais tarde, iriam exercer o papel de protagonistas centrais no cenário político setorial. Na década de 1960 surgiram os principais atores que definiram e implementaram a política de telecomunicações centrada no desenvolvimento do monopólio público, a saber: 1) governo (incluindo os dirigentes da TELEBRÁS); 2) fornecedores de teleequipamentos; 3) comunidade científica; e 4) sindicatos (com autonomia restrita). A rigor, a comunidade científica e os fornecedores de teleequipamentos somente foram fortalecidos a partir da política desenvolvimentista de substituição de importações posta em prática a partir de meados da década de 70. Os sindicatos dos trabalhadores das telecomunicações, embora pudessem ser formalmente incluídos na coalizão política dominante na época, tinham atuação extremamente limitada devido às restrições impostas pelo regime militar do país (vigente no período 1964/85).

3.2 Perfil Atual

O sistema de telecomunicações do país atualmente é formado pelo grupo TELEBRÁS (uma *holding*, 27 empresas-pólo e uma operadora nacional e internacional - a EMBRATEL) e por mais quatro empresas independentes, que são, porém, tecnicamente integradas ao sistema: a Companhia Rio-grandense de Telecomunicações (CRT, pertencente ao governo do estado do Rio Grande do Sul); a

¹⁷ É interessante relembrar o conflito de interesses que envolveu a formação da TELEBRÁS, pois mesmo no contexto de um sistema político relativamente fechado e altamente centralizado, tal como o existente no início da década dos 70, houve sensível resistência à instituição da TELEBRÁS, em especial por parte da EMBRATEL e das concessionárias estaduais e municipais, que temiam perda de autonomia, e dos fabricantes de equipamentos (estrangeiros em sua maioria), que temiam a centralização do poder de compra em uma única entidade [Maculan (1981, p. 53)].

Centrais Telefônicas de Ribeirão Preto (CETERP, operadora municipal de Ribeirão Preto - SP), a Serviços de Comunicações de Londrina (SERCOMTEL, operadora municipal de Londrina - PR) e a Companhia Telefônica do Brasil Central (CTBC, a única empresa privada no setor, operando na região de Uberlândia, no Triângulo Mineiro).

Os principais resultados alcançados pelo Sistema Telebrás desde sua formação (em 1972) até hoje podem ser vistos na tabela 5.

TABELA 5
Atendimento da TELEBRÁS

SERVIÇO	UNIDADE	1972	1996	1997*
Telefonia fixa	milhões de acessos	1,4	14,9	16,9
Telefonia móvel (geral)	milhões de acessos	-	2,5	4,8
Telefone Público	milhares de telefones	10,3	446	
Localidades Atendidas	mil localidades	2,5	20,9	
Companhias Telefônicas				
Telebrás	Cias.	9	29	
Outras	Cias.	927	4	

Fonte: TELEBRÁS - "Livro Azul" (1994) e Paste (1997).

Obs: a - previsão.

A TELEBRÁS é responsável pela operação de 91% da planta telefônica e seu desempenho está diretamente vinculado ao grande esforço de investimento realizado nesse período, conforme indica a tabela 6.

TABELA 6
Investimento Médio Anual da TELEBRÁS

PERÍODO	INVESTIMENTO MÉDIO ANUAL (R\$ bilhões de dez./95)
1974-82	4,1
1983-87	3,1
1988-93	3,9
1994-95	4,5
1996	6,8
1997	8,0
1998	8,1

Fonte: Tabela 8.

Obs.: 1996 em valores correntes; 1997 e 1998 : previsão inicial (a proposta orçamentária para o ano de 1998 enviada ao Congresso incluiu um valor 25% menor que o da previsão inicial).

A TELEBRÁS é a segunda empresa brasileira em receita e patrimônio líquido. Ao final de 1996, o governo federal detinha 50,04% da capital votante, e tão-somente 21,45% do capital total. A TELEBRÁS conta com um número expressivo de acionistas, cerca de 4,3 milhões (em dezembro de 1996), incluindo investidores de grande porte e individuais. Explora os serviços de telecomunicações sob a concessão da União e a *holding* TELEBRÁS possui o controle acionário de suas subsidiárias. A tabela 7 mostra a participação das operadoras na receita de exploração do Sistema TELEBRÁS, bem como a participação da TELEBRÁS no capital total dessas empresas. Como pode ser observado, existe uma alta concentração no âmbito do sistema, haja visto que a EMBRATEL e as seis primeiras operadoras responderam por 74,3% da receita líquida, em 1996.

TABELA 7
Participação das Operadoras no Sistema TELEBRÁS

Empresa	Receita operacional líquida em 1996 (em R\$ milhões de 1996) a	Porcentagem das receitas líquidas do Sistema Telebrás	Lucro/(prejuízo) líquido em 1996 (em R\$ milhões de 1996) b	Porcentagem do capital total pertencente à Telebrás
Embratel	1.938	14,9	403	98,7
Telesp	3.675	28,3	904	76,9
Telerj	1.279	9,8	90	82,1
Telepar	709	5,5	149	75,5
Telemig	1.092	8,4	288	84,0
Telebrasil	389	3,0	113	84,6
Telebahia	574	4,4	97	95,3
Outras (21 empresas)	3.345	25,7	878	-
Total	13.001	100,0	2.922	-
Sistema TELEBRÁS, consolidado	12.773	100,0	2.745	-

Fonte: TELEBRÁS - Relatório da Administração - Exercício de 1996.

Obs.: a - as receitas operacionais líquidas das empresas, exceto Embratel, estão líquidas dos valores pagos por tais empresas à Embratel; b - antes da eliminação de transações intercompanhia na consolidação.

As operadoras do Sistema TELEBRÁS oferecem serviços de telefonia convencional e celular, serviços de longa distância (doméstica e internacional), telefonia pública, transmissão de dados sob várias modalidades, videotexto, os serviços de interesse público, de entretenimento, além dos novos serviços (vinculados à rede inteligente, como os 0800 ou 0900).

Em dezembro de 1996, a TELEBRÁS operava 17,4 milhões de terminais, sendo 14,9 milhões convencionais e 2,5 milhões celulares. Este perfil garante à TELEBRÁS ocupar a posição de 11ª planta mundial. Cerca de 70% dos terminais instalados são de tipo residencial e os restantes 30%, comerciais. Nesse mesmo ano, a densidade telefônica do país atingiu cerca de 10,2 terminais fixos por cem habitantes (em relação ao celular este índice foi de 1,9). Tais valores podem ser considerados modestos quando comparados aos de países desenvolvidos, que atingem taxas acima de 40 telefones para grupos de 100 habitantes, em telefonia fixa. Assim, o Brasil (à exceção de suas principais capitais) ainda está distante do Primeiro Mundo no *ranking* internacional de densidade telefônica.¹⁸

Além de apresentar baixo índice de penetração em nível nacional (agregado), o país também exibe significativas desigualdades na sua densidade telefônica, refletindo de certa forma os desequilíbrios regionais e de distribuição de renda. O fenômeno é bastante freqüente em países que apresentam restrição na oferta de serviços telefônicos. Dessa maneira, os estados mais ricos do país possuem uma densidade média bastante superior à média nacional. São Paulo, por exemplo, em 1996, apresentou uma densidade de cerca de 16,4 linhas para cada 100 habitantes, situando-se quase 60% acima do valor médio para o Brasil.

Os estados também reproduzem internamente as desigualdades de oferta, apresentando grandes desvios em relação à média. O estado de São Paulo, por exemplo, apresenta situações altamente contrastantes: o distrito operacional do bairro da Consolação, sediado em uma área nobre da capital, apresenta uma densidade de 120 linhas para cada grupo de 100 habitantes, taxa comparável à da cidade de Washington, enquanto a cidade de Cananéia, situada em uma das regiões mais carentes do estado, exibe níveis baixíssimos de penetração.

¹⁸ O número de telefones públicos ao final de 1995 era de cerca de 400 mil, significando uma média de 2,5 tel públ./1000 hab., valor relativamente baixo se comparado ao dos países industrializados, que apresentam um índice entre 4 e 6 tel públ./1000 hab.

O desequilíbrio de atendimento (densidade) reflete-se também do ponto de vista da renda familiar (mercado residencial). Em 1991, estavam atendidos cerca de 24% dos domicílios urbanos, 2% dos rurais, resultando em um atendimento de 19% de todos os domicílios do país.¹⁹ Entretanto, dividindo-se o mercado em duas faixas de renda familiar, a primeira delas com renda maior ou igual a US\$ 1.000 mil e a segunda com valor menor do que US\$ 1.000, constata-se que o atendimento chega a 95% no caso da primeira faixa e de apenas 15% para a segunda [Nascimento (1993)].²⁰

O que distingue o Brasil de outros países em situação de "precariedade" é a transmissão interurbana que, embora apresente níveis elevados de congestionamento (atualmente em queda), é efetuada de forma satisfatória, de modo a integrar todas as regiões e cidades brasileiras. São atendidas e integradas 100% das cidades, 71% das vilas e 30% das demais localidades com pelo menos um ponto de acesso coletivo.

3.3 O Desempenho Econômico e Financeiro da TELEBRÁS

Abordaremos aqui os principais aspectos econômicos e financeiros da TELEBRÁS, ressaltando a evolução do investimento e de seu financiamento, além de questões referentes às tarifas, receitas e despesas e à rentabilidade.

3.3.1 Os Investimentos e o Financiamento

Os investimentos realizados pelo Sistema TELEBRÁS são essencialmente dirigidos à expansão e modernização da planta.²¹

Registra-se, entretanto, que os valores investidos, além de serem bastante reduzidos diante da demanda a ser atendida, apresentam sensível irregularidade. Como pode ser visto na tabela 8, até o início da década de 1980, os investimentos da TELEBRÁS alcançaram níveis razoavelmente elevados (para a época), atingindo uma média de R\$ 4,1 bilhões anuais (em moeda constante de dezembro de 1995). Em seguida, como resultado do processo de ajuste que atingiu todo o Setor Produtivo Estatal (SPE), os investimentos caíram para um patamar médio anual de R\$ 3,1 bilhões (período 1983-1987), atingindo seu valor mínimo de R\$ 2,6 bilhões em 1984. A partir de 1988 observa-se certa recuperação, pela qual é atingida a cifra de R\$ 4,3 bilhões em 1993, o que resultou em uma média anual de R\$ 3,7 bilhões (período 1988-1993). O começo da recuperação ocorreu no biênio 1994-1995, período em que foram investidos, em média, R\$ 4,5 bilhões anuais.

Refletindo a nova política realizada pela TELEBRÁS, o investimento, em 1996, ampliou-se ainda mais, atingindo uma cifra de R\$ 6,8 bilhões. Para 1997 e 1998, inicialmente foram previstos investimentos em torno de R\$ 8 bilhões como preparação para a privatização da TELEBRÁS e para a futura concorrência. Contudo, deve-se observar que, em 1997, o investimento deverá situar-se próximo a R\$ 7 bilhões e o valor incluído na proposta orçamentária de 1998 (enviada ao Congresso Nacional) foi cerca de 25% menor do que a cifra originalmente prevista pela TELEBRÁS.

¹⁹ A porcentagem de domicílios que possuem telefones é semelhante àquela relativa aos domicílios que possuem automóvel (23%) e vídeo-cassete (24%) (Veja, 20/4/94, p. 61, que cita dados da Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar - PNAD - de 1989).

²⁰ O documento elaborado pelo Ministério das Comunicações, "Diretrizes Gerais para a Abertura do Mercado de Telecomunicações - Sumário Executivo" (1997), avalia que a demanda reprimida de telecomunicações no país ainda não foi quantificada de maneira adequada, ponderando que tal indicador (dependendo do método de estimação utilizado) deva variar entre 3,5 e 10,5 milhões de potenciais usuários.

²¹ Em 1996, por exemplo, os equipamentos de telefonia celular absorveram 25% do investimento realizado, seguindo-se, como itens de maior relevância, os equipamentos de transmissão (15%), as instalações externas (12%) e as centrais de telecomunicações (9%).

TABELA 8
Investimentos e Fontes de Recursos do STB (1974-1998)

ANO	INVESTIMENTOS (R\$ milhões de 1995)	FINANCIAMENTO - PARTICIPAÇÃO RELATIVA (%)			
		RECURSOS PRÓPRIOS	EMPR. E FINANC.	AUTO-FINANC.	REC. FISCAIS
1974	3216	13	47	23	17
1975	4641	4	60	21	15
1976	5871	9	61	19	11
1977	5149	17	50	20	13
1978	4431	24	30	26	20
1979	4057	20	42	25	13
1980	2678	9	42	32	17
1981	3159	29	23	24	24
1982	3576	36	22	23	19
Méd 1974-82	4086				
1983	2907	55	12	21	12
1984	2560	69	5	21	5
1985	2809	67	2	24	7
1986	3445	49	14	24	13
1987	3566	45	2	46	7
Méd. 1983-87	3057				
1988	4231	55	25	18	4
1989	4383	24	42	33	1
1990	2783	69	6	25	0
1991	3263	52	22	26	0
1992	4272	64	23	13	0
1993	4285	55	33	12	0
Méd. 1988-93	3869				
1994	4414	64	20	17	0
1995	4532	58	27	15	0
Méd. 1994-95	4473	-	-	-	-
1996 ^a	6843	-	-	-	-
1997 ^b	8000	-	-	-	-
1998 ²	8100				

Fonte: TELEBRÁS (1991) e Relatórios de Diretoria da TELEBRÁS (vários anos).

Obs.: ^a Valores correntes

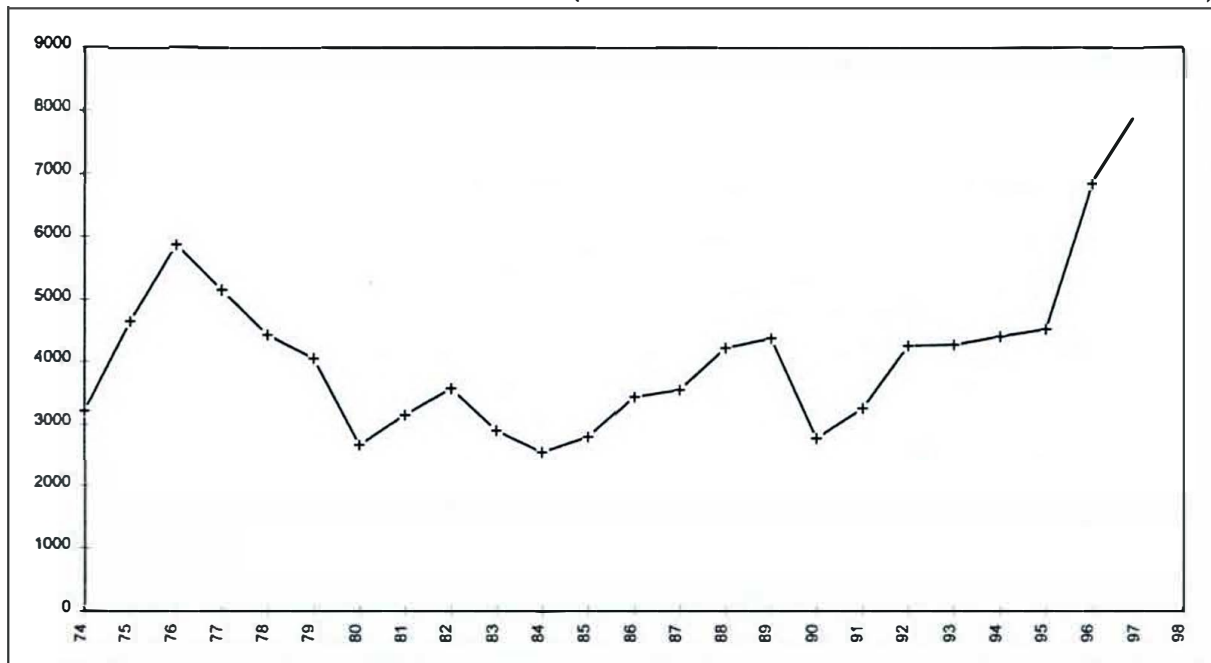
^b Previsão

O gráfico 1 mostra a evolução dos investimentos da TELEBRÁS desde 1974 (em moeda constante de dez./95;²² 1996 em valores correntes), podendo-se constatar o magnífico esforço efetuado no triênio 1975/1977, bem como sua queda acentuada a partir de então. Também podem ser observados o declínio dos investimentos da TELEBRÁS na década de 1980 e a recuperação ocorrida no início da década de 90. O gráfico revela, finalmente, que o investimento da "época de ouro" (meados da década de 70) somente foi superado em 1996.

²² Os fatores de conversão (deflatores) encontram-se na publicação Indicadores IESP (vários números).

GRÁFICO 1
Evolução dos Investimentos do STB

(em R\$ bilhões de dez./95; 1996 em valores correntes)



Fonte: Tabela 8, 1997 e 1998: previsão original da TELEBRÁS.

A crise financeira que atingiu o setor público no início da década de 1980 é o principal determinante da queda do investimento da TELEBRÁS ao longo da década. A crise prejudicou fortemente o financiamento dos investimentos necessários à continuidade da expansão da rede (com reflexo na degradação da qualidade dos serviços, especialmente nos últimos anos do período), tendo sido um fator-chave para inviabilizar a proposta desenvolvimentista no setor.

A queda no nível de investimento basicamente resultou da restrição de recursos para financiamento, que foi muito forte na década de 80. Apesar da maior rentabilidade operacional do sistema estatal de telecomunicações quando comparado a outros segmentos da infra-estrutura (energia e transportes, por exemplo), vários fatores contribuíram para restringir o financiamento do setor. Destacam-se a enorme compressão das tarifas reais (como parte da política antiinflacionária), o rígido controle da captação de recursos de terceiros (empréstimos e financiamentos), além da extinção do Fundo Nacional de Telecomunicações, em 1986 (anteriormente, grande parte de seus recursos já eram desviados para outros setores).

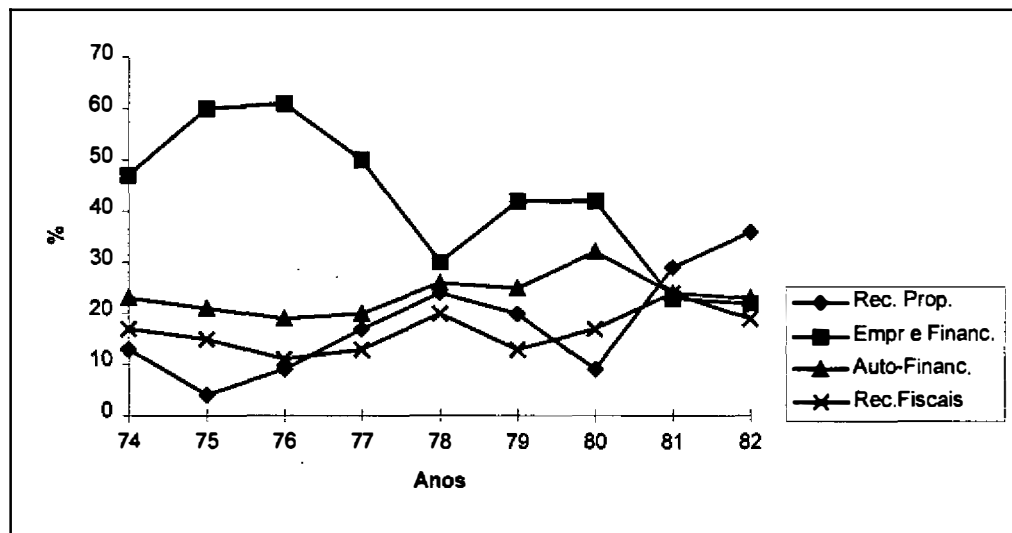
O setor tradicionalmente contou com quatro fontes de financiamento para seus investimentos: geração própria; recursos de terceiros; autofinanciamento (assinantes) e recursos fiscais - até o início da década de 1980, a maior parte era constituída pelo Fundo Nacional de Telecomunicações (FNT). Conforme a tabela 8, no período de 1974 a 1980 os recursos de terceiros foram bastante importantes, respondendo, em média, por cerca de 48% dos recursos investidos. Nesse período, também houve contribuição significativa do autofinanciamento, que correspondeu, em média, a 23% do montante total investido, sendo a parcela restante financiada de forma praticamente equitativa, seja pelo FNT(15%), seja pela geração interna (14%).

Entre 1981 e 1992, a entrada média de recursos de terceiros caiu drasticamente (exceção em 1989), passando a representar 19% dos recursos investidos. Recentemente, verificou-se pequena

recuperação desse item, que chegou a alcançar 24% da média dos fundos investidos no período 1988-1992. A principal fonte de recursos, a partir do início da década de 80, passou a ser a geração interna, que respondeu, em média, por 53% dos recursos investidos no período 1981-1992, chegando a um máximo de 69% nos anos de 1984 e 1990. O fato de a geração interna ter-se tornado a principal fonte geradora de recursos para inversão é consistente com o aumento contínuo da oferta de serviços, desde a década de 70. Os fundos provenientes do autofinanciamento praticamente não alteraram sua posição relativa, representando, em média, 26% dos valores investidos - ressalte-se que o mecanismo de autofinanciamento foi extinto em meados de 1997. Registrou-se, ainda, declínio absoluto dos recursos fiscais (FNT) na década de 80. Estes recursos se extinguíram completamente a partir de 1989.

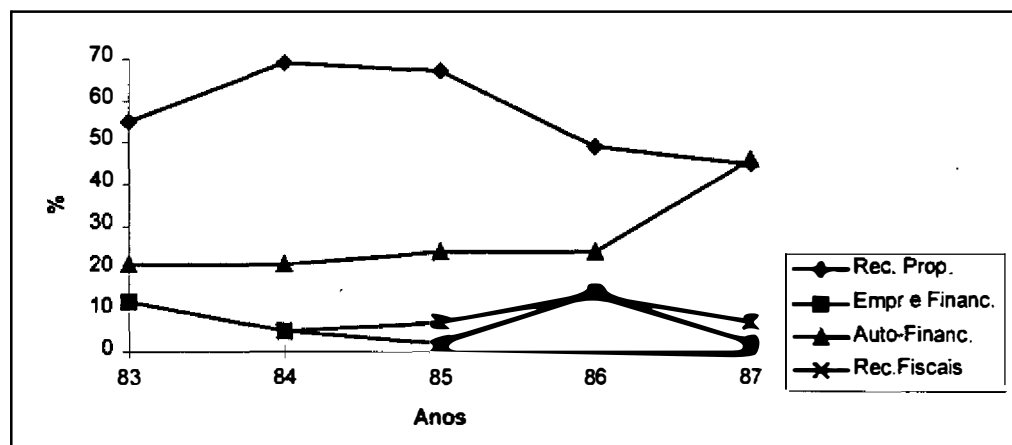
O exame das fontes de financiamento pode ainda ser detalhado por meio da discriminação da respectiva participação anual. A evolução individualizada de cada uma das fontes de recursos pode ser imediatamente visualizada por meio dos três gráficos (2, 3 e 4) apresentados logo a seguir.

GRÁFICO 2
Participação da Fontes de Financiamento em 1974-1982



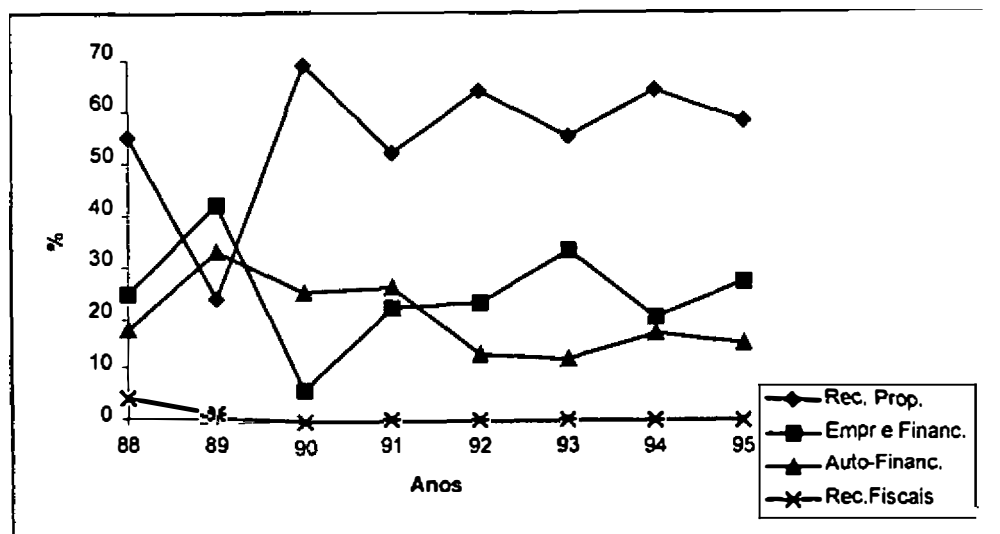
Fonte: Tabela 8.

GRÁFICO 3
Participação da Fontes de Financiamento em 1983-1987



Fonte: Tabela 8.

GRÁFICO 4
Participação da Fontes de Financiamento em 1988-1995



Fonte: Tabela 8.

3.3.2 Tarifas e Receita

O comportamento das tarifas do Sistema TELEBRÁS (STB) merece detalhamento particular. De maneira análoga à de outros preços de serviços públicos, as tarifas de telecomunicações foram sistematicamente subcorrigidas desde 1979, constituindo-se a partir desse ano em instrumento auxiliar de combate inflacionário.²³

O arrocho tarifário vigente até 1995 pode ser observado pela análise da evolução real de duas importantes tarifas do Sistema TELEBRÁS: a interurbana (valor por minuto no degrau 4) e a referente à assinatura básica (valor mensal). O gráfico 5 mostra a evolução do valor real (R\$ de dez./95) dessas duas tarifas a partir de 1983, evidenciando a brutal queda ocorrida nesse ano, que já havia sido, porém, iniciada anteriormente. Em 1991, a tarifa interurbana atinge o valor de R\$ 0,253 registrando uma queda real de 81% em comparação à de 1983. A partir de então, o valor real dessa tarifa permanece no patamar de R\$ 0,2 (com elevação temporária apenas em 1994).²⁴

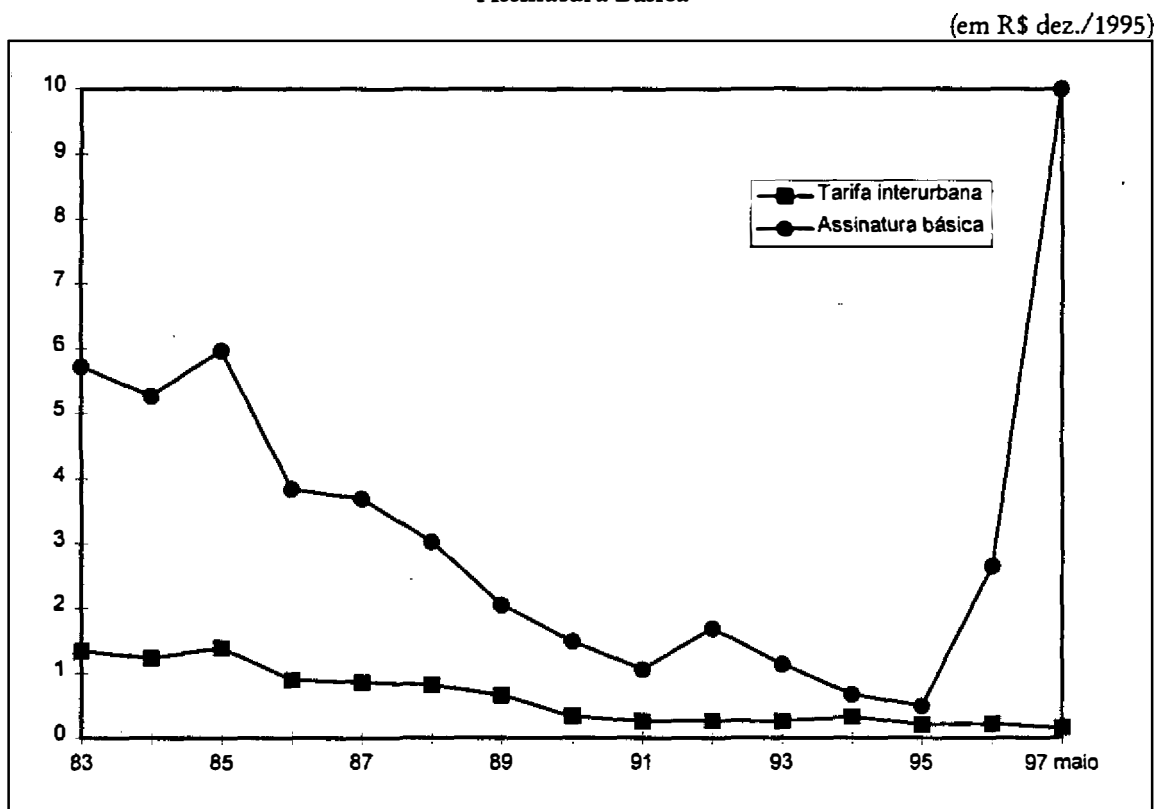
O mesmo gráfico permite constatar a enorme perda real do valor da assinatura básica (pequena recuperação apenas em 1992) ao longo dos anos, atingindo, em 1995, um valor praticamente simbólico. Os reajustes efetuados em 1995 e 1997 (aumento nominal de 513% em 1996, e 270% em 1997) também podem ser percebidos nesse gráfico.

²³ Até meados da década de 90, as principais tarifas do sistema (interurbana, assinatura básica e chamada local) eram controladas pelo Ministério da Fazenda. A tarifa internacional, por sua vez, é fixada por meio de acordos internacionais bilaterais, e as demais (telefonia celular, comunicação de dados, aluguel de circuitos, etc.) são de alçada do Ministério das Comunicações.

²⁴ Deve ser ressaltado que, atualmente, os custos de transmissão apresentam uma tendência de queda relativa no longo prazo, em função do uso de novas tecnologias (como a fibra óptica). Por sua vez, as tarifas também apresentam uma tendência de redução (comprimindo as margens de lucro nesse segmento) devido à maior concorrência e à redução da intensidade do uso dos subsídios cruzados (serviço interurbano superavitário financiando serviços deficitários).

Esses reajustes,²⁵ iniciados em 1995 e retomados em abril de 1997, foram muito importantes para a recuperação da rentabilidade da empresa. Note-se que havia um amplo espaço para esse movimento pois, como pode ser observado no gráfico 5, o valor real da assinatura básica residencial, em janeiro de 1997, equivalia tão-somente àquele verificado em 1988. Por sua vez, observa-se que o novo valor dessa tarifa (R\$ 10,00 - sem impostos), vigente a partir de maio de 1997, aproxima-se do respectivo patamar internacional.

GRÁFICO 5
Evolução Real de Tarifas do STB (1983-1997): Interurbano e Assinatura Básica



Fonte: Indicadores IESP (vários números).

Obs.: Tarifas vigentes em janeiro de cada ano.

Além da desvalorização real das tarifas, até 1995 sua estrutura evoluiu de forma muito desequilibrada, particularmente em relação a algumas tarifas básicas (assinatura e pulso local, por exemplo). As distorções existentes até 1995 podem ser vistas por meio do exame da situação brasileira em uma amostra composta por onze países representativos (Brasil, Argentina, México, EUA - Bell South -, Canadá, Inglaterra - BT -, Alemanha, Itália, França, Austrália - TELESTRA - e Japão - NTT). Essa análise foi preparada pela TELEBRÁS (Tarifas Telefônicas - Posição do Brasil no Mundo - 1995/1996 - Brasília, março de 1996), com base nos estudos feitos pela Siemens (Siemens National Telephone Tariffs: 1985, 1988 e 1995). As principais conclusões do estudo da TELEBRÁS foram as seguintes:

²⁵ Como já foi mencionado, no final de novembro de 1995, o governo promoveu uma elevação das tarifas (incluindo uma pequena diminuição do subsídio cruzado): a assinatura básica subiu 513%, o pulso local 67% e as tarifas interurbanas 21,3% (em média).

a) *assinatura básica* (incluindo a franquia mensal de 90 pulsos): o valor no Brasil era o menor da amostra de onze países, seja em janeiro de 1995, seja após o primeiro reajuste, ao final desse ano, representando 27% da tarifa mexicana e 38% da argentina;

b) *chamada (pulso) local*: à exceção do Canadá e da Bell South (EUA), onde a chamada local é gratuita, novamente a tarifa brasileira era a menor da amostra, representando 62% da tarifa mexicana e 50% da argentina;

c) *tarifa interurbana*:²⁶ a tarifa brasileira encontrava-se em uma situação intermediária na amostra;

d) *tarifa de instalação (autofinanciamento)*: em relação ao seu valor bruto, a tarifa de instalação no Brasil apresentava um dos maiores valores do mundo (US\$ 1.154 em janeiro de 1995); se for considerado que o usuário ao adquirir um plano de expansão recebia um pacote de ações (cerca de 20.500 no início de 1995), pode-se estimar um valor líquido (descontado o valor de mercado dessas ações) muito inferior; como o valor médio da ação, em janeiro de 1995, foi de cerca de US\$ 38,5 por mil ações, pode-se dizer que sua venda renderia em torno de US\$ 790,04, de modo que o valor líquido da tarifa de instalação (residencial) seria de US\$ 364; dessa maneira, o valor líquido dessa tarifa no Brasil seria inferior ao do Japão (US\$ 739) e ao da Argentina (US\$ 590); e

e) *cesta telefônica*:²⁷ representa o dispêndio monetário de um usuário padrão, e seu valor no Brasil (US\$ 180, em janeiro de 1995) é o menor da amostra analisada.

O alto valor da tarifa interurbana no Brasil funcionou como um elemento de compensação diante dos reduzidos valores da assinatura básica e da chamada local, viabilizando assim um nível razoável de geração de recursos próprios (tarifários).

Contudo, pode-se afirmar que o alto valor relativo da "tarifa de instalação" (autofinanciamento), vigente até 1997, operou como um elemento de contenção da demanda de novas linhas, viabilizando assim uma discriminação econômica via preços. Em meados de 1997, o sistema de autofinanciamento foi substituído pela tarifa de habilitação (R\$ 300,00 a partir de julho de 1997 e R\$ 80,00 a partir de novembro de 1997 - valores sem impostos).

Apesar das restrições tarifárias vigentes até 1995, a receita global do Sistema TELEBRÁS evoluiu positivamente desde o início da década de 90. No período 1990-1995, a receita líquida cresceu a uma taxa média de 6,0% a. a. (ver Anexo 1). Em 1996, a receita bruta (de exploração) atingiu o montante de R\$ 16,5 bilhões (crescimento de 58% diante de 1995) e a receita líquida (receita bruta deduzidos o ICMS, PASEP, COFINS e outros) o valor de R\$ 12,5 bilhões (com igual crescimento diante de 1995).²⁸

O elevado crescimento em 1996 reflete o reajuste tarifário do final de 1995, a maior participação da telefonia celular, o aumento do tráfego e também a contenção dos custos. A perspectiva de continuidade desses fatores (ainda que em menor grau) fundamenta as projeções de altas taxas de crescimento para a receita líquida no futuro próximo (35%, em 1997, e 19%, em 1988).

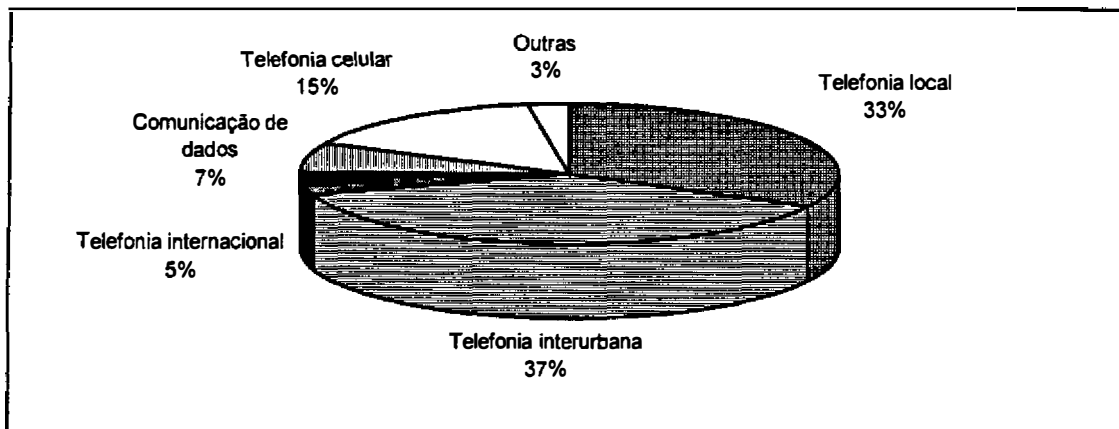
²⁶ Tarifa interurbana: tarifa vigente na maior cidade do país estudado, com duração de três minutos, durante o dia (horário comercial) e DDD (automático) para distância superior a 100 km.

²⁷ A cesta telefônica corresponde ao dispêndio de um usuário padrão, representando o valor de uma cesta padrão de consumo físico anual de serviços telefônicos, equivalendo a: 700 chamadas locais, 200 chamadas interurbanas (distribuídas entre tarifa de pico e reduzida), assinatura mensal (paga em um ano) e um décimo da tarifa de instalação.

²⁸ Sobre as tarifas dos serviços de telecomunicações são cobrados os seguintes impostos/encargos sociais: ICMS (25% - na maioria dos estados da Federação); PASEP (0,65% - em nível nacional); e COFINS (2% - em nível nacional). A aplicação desses impostos nos valores das tarifas é feita "por dentro", da seguinte maneira: ICMS + PASEP + COFINS = 27,65%; multiplicador = $1/(1-0,2765) = 1,3827$. Portanto, o valor pago pelo usuário é a tarifa definida pelo ministério acrescido do fator 1,3827.

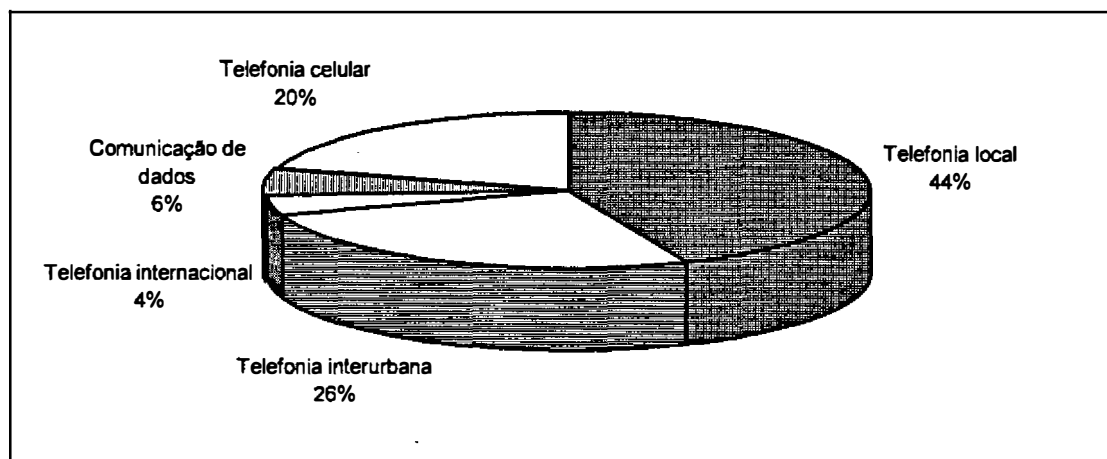
A composição da receita bruta em 1996 e a prevista para 1997 pode ser vista nos gráficos 6 e 7.

GRÁFICO 6
Composição da Receita Bruta do STB em 1996
(Valor Absoluto = R\$ 16,5 bilhões correntes)



Fonte: Relatório Anual da TELEBRÁS (1996).

GRÁFICO 7
Composição da Receita Bruta do STB em 1997 (Previsão)
(Valor Absoluto = R\$ 21,1 bilhões correntes)



Fonte: Elaboração própria.

A expressiva participação da telefonia celular na composição da receita de exploração é um dos principais aspectos a ser destacado. O crescimento explosivo da planta de telefonia celular (112% em 1995, e 80% em 1996), bem como da receita gerada por esse lucrativo serviço (124% em 1995, e 84% em 1996) são os fatores básicos que explicam a rápida elevação de sua participação na receita de exploração: 4% em 1994, 12% em 1995, 14% em 1996 e previsão de 20% em 1997. Deve-se destacar também que, em 1996, o principal componente da receita de exploração do STB foi o serviço interurbano, que respondeu por 37% da receita bruta de exploração (em 1995 representou 38%), seguido pela telefonia local, que respondeu por 33% da receita. Em 1997, devido ao reajuste tarifário, prevê-se que a telefonia local deverá ser o item de maior proporção na receita (cerca de 44%), seguido da telefonia interurbana (em torno de 26%).

3.3.3 Indicadores de Rentabilidade

A forte elevação da receita, os ganhos de escala e a contenção das despesas traduziram-se em expressivos indicadores de rentabilidade da TELEBRÁS.

A geração de caixa operacional (EBITDA - *Earnings Before Income Tax Depreciation Amortization*) pode ser percebida pela confrontação entre as receitas e custos do Sistema TELEBRÁS, conforme pode ser visto na tabela 9. Nota-se que, entre 1994 e 1996, a geração de caixa operacional do sistema aumentou expressivamente de R\$ 4,0 bilhões para R\$ 7,5 bilhões, prevendo-se um valor de cerca de R\$ 10 bilhões em 1997, valor que poucas empresas de telecomunicações do mundo são capazes de alcançar. Tendo em vista a baixa alavancagem financeira da TELEBRÁS, observa-se que a geração de caixa é quase toda destinada aos investimentos. Ambas as séries relativas à geração de caixa e aos investimentos podem ser vistas na mesma tabela.

TABELA 9
Geração de Caixa Operacional da TELEBRÁS

	(em R\$ milhões)			
	1994	1995	1996	1997 ^a
1. Receita operacional bruta	10.400	10.448	16.478	21.081
2. Deduções (imp. sobre vendas e outros)	2.339	2.533	3.991	5.039
3. Receita operacional líquida (3=1-2)	8.060	7.915	12.487	16.042
4. Custo dos serviços prestados	4.845	4.562	5.809	6.827
5. Receitas (despesas) operacionais	(2.564)	(2.031)	(2.750)	(3.414)
6. Depreciação e amortização	2.994	2.886	3.564	4.213
7. Geração de caixa operacional - EBITDA (7=3-4+5+6)	3.645	4.209	7.492	10.014
8. Investimentos	3.373	4.660	6.843	8.000

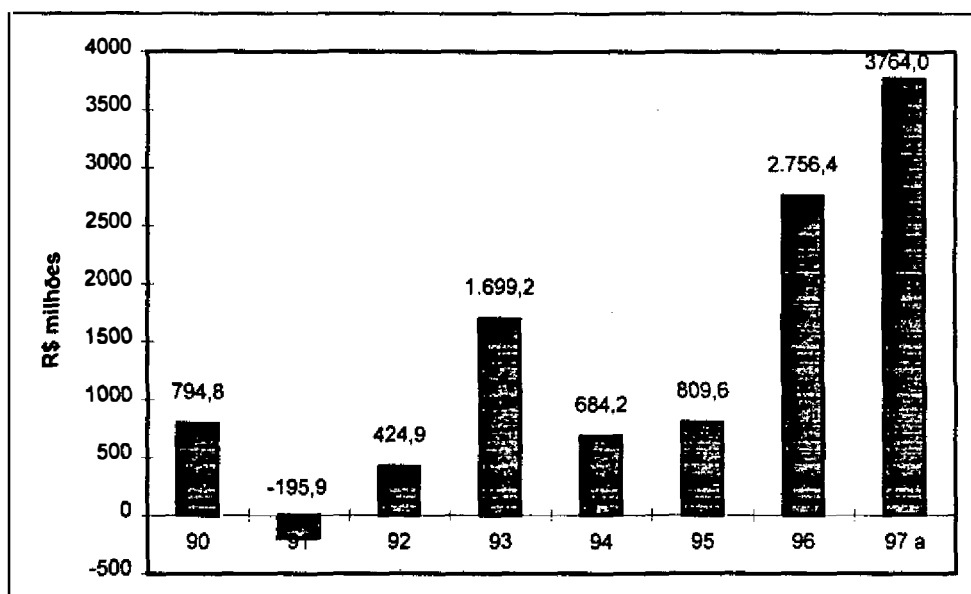
Fonte: Relatório Anual da TELEBRÁS (vários anos).

Obs.: ^a Previsão.

A rentabilidade da Sistema TELEBRÁS, apesar da existência da pronunciada defasagem tarifária (até 1995), evoluiu de forma positiva, especialmente no período mais recente. Conforme mostra o gráfico 8, o lucro líquido em 1996 alcançou o expressivo montante de R\$ 2,8 bilhões (R\$ correntes), representando um aumento recorde de 240% em relação ao valor apurado em 1995.²⁹ Esse montante equivaleu a uma margem líquida (lucro líquido sobre receita líquida) de 22,1%, em 1996, índice este bastante superior àquele verificado em 1995 (9,4%).

²⁹ Em 1993, o lucro líquido apresentou um resultado artificialmente elevado em função da utilização do benefício fiscal da Lei nº 8.541/92.

GRÁFICO 8
Evolução do Lucro Líquido do Sistema TELEBRÁS



Fonte: Relatório Anual da TELEBRÁS (vários anos).
Obs.: a - Previsão (1997); Valor do R\$: até 1995 - R\$ de dez./1995;
1996 1997 - moeda corrente.

Os reajustes tarifários de 1995 e de 1997, somado ao crescimento do tráfego e à evolução equilibrada das despesas de exploração,³⁰ são fatores que apontam para a continuidade da elevação acelerada do lucro líquido da TELEBRÁS em 1997. As projeções de lucro líquido feitas pelo mercado financeiro, em meados de 1997, indicavam um montante de R\$ 3,8 bilhões para 1997, representando uma taxa de crescimento de 37% diante de 1996.

A expressiva rentabilidade do Sistema TELEBRÁS também pode ser identificada por meio da análise do comportamento do retorno patrimonial,³¹ que, em 1996, alcançou o índice de 10,2 (209% superior ao de 1995).

Por sua vez, observa-se que a evolução da rentabilidade de acordo com os índices legais, especialmente a TRI (Taxa de Remuneração do Investimento) oscilou bastante desde a década de 70. De acordo com o antigo Código Brasileiro de Telecomunicações, as tarifas deveriam ser calculadas com base no custo dos serviços, este último acrescido da remuneração de 12% do investimento remunerável (TRI). A TRI apresentou diminuição sistemática entre 1980 e 1987, quando atingiu o valor de 3,45%. A partir daí, teve comportamento bastante irregular, atingindo um máximo de 9,65%, em 1990, e um mínimo de -3,40%, em 1991. Em 1994, essa relação foi de 2,99%, evoluindo para 4,54%, em 1995, e cerca de 12%, em 1996.³²

Deve-se também registrar que o excelente desempenho da TELEBRÁS foi responsável pela formidável valorização de suas ações desde 1995. Isso contribuiu para que a TELEBRÁS seja considerada

³⁰ Vale ressaltar que a produtividade da mão-de-obra empregada vem aumentando de forma acentuada nos últimos anos. Conforme pode ser observado no Anexo 1, o índice relativo ao número de empregados por mil terminais convencionais instalados passou do valor 10,0, em 1990, para 6,0, em 1996.

³¹ Lucro líquido anual dividido pelo patrimônio líquido (ao final do ano) ajustado, ou seja, descontado o lucro líquido (LL/PL-LL).

³² A taxa de rentabilidade do STB (TRI) é objeto de discussões no setor, uma vez que é calculada de forma a equalizar os resultados das diferentes concessionárias, podendo vir a sancionar eventuais ineficiências de empresas de menor rentabilidade relativa.

uma empresa financeiramente saudável e atrativa no mercado financeiro (interno e externo),³³ levando a empresa a ampliar sua captação direta de recursos externos (EUROBONDS, ADR - American Depositary Receipts, etc.).

Atualmente os principais projetos de expansão do STB apresentam uma taxa de retorno superior às taxas de empréstimo ou de lançamento de títulos no mercado financeiro internacional, sendo razoável admitir um aumento na captação desses recursos, de forma a permitir uma alavancagem financeira positiva.

De fato, de outubro de 1991 a outubro de 1993, a TELEBRÁS lançou no mercado internacional sete séries de títulos de dívida expressos em dólares norte-americanos e uma série em ienes japoneses. Em fevereiro de 1996, a empresa emitiu R\$340 milhões de títulos de dívida expressos em lira italiana, a juros de 13% ao ano. Todos os títulos existentes vencerão até o final de 1997, excetuando-se o título relativo ao empréstimo em libras italianas, que deverá vencer no final de 1998. As taxas de juros sobre os EUROBONDS expressos em dólares norte-americanos oscilam entre 10,000% e 10,375%.

A tabela 10 mostra as características dos EUROBONDS emitidos.

TABELA 10
Características dos EUROBONDS da TELEBRÁS

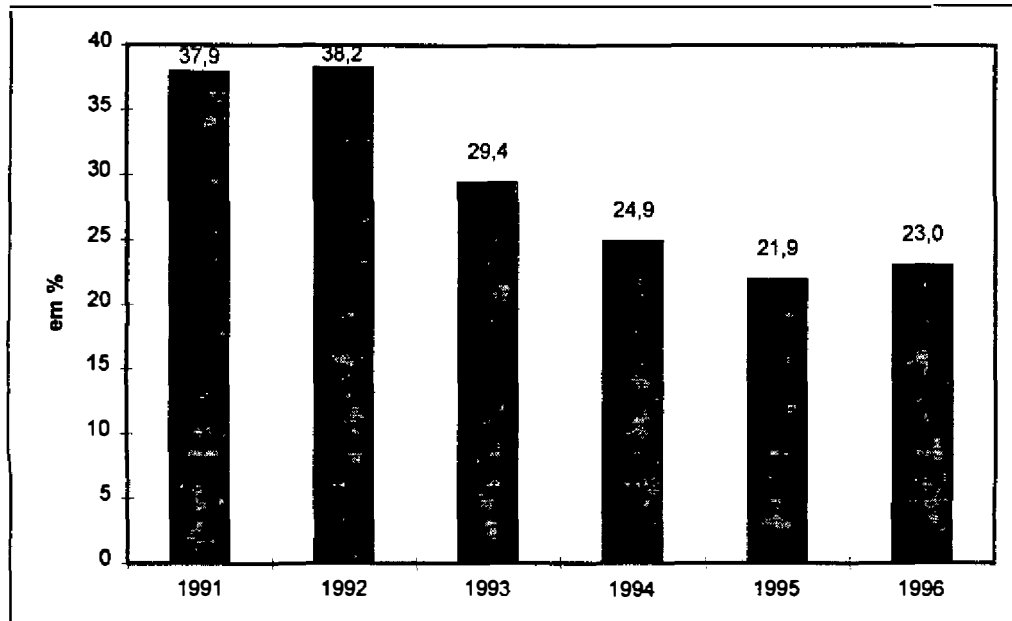
Emissão	Prazo	Amortização do principal	Moeda	Valor Original (milhões)	Taxa de juros anual	Pagamento de juros	Valor em 1996 (R\$ milhões)
1	1993/6	semestral	US\$	200	10,000%	semestral	-
3	1997	semestral	US\$	90	10,000%	semestral	78
4	1997	semestral	US\$	100	10,000%	semestral	104
5	1997	semestral	US\$	100	10,375%	semestral	104
6	1997	semestral	US\$	40	10,000%	semestral	42
1	1996	semestral	¥	20.000	7,2000%	anual	-
1	1999	semestral	Lit	500.000	13,000%	semestral	340
Total							668

Fonte: Relatório de Diretoria da TELEBRÁS (1996).

Apesar de a TELEBRÁS ter emitido esses títulos e aumentado fortemente seu investimento, deve-se observar que seu "grau" de endividamento (geral) manteve-se praticamente inalterado no período recente (23% em 1996, diante de 21,9% em 1995 - aumento de um ponto percentual), conforme observa-se no gráfico 9.

³³ Já em 1993, um estudo publicado pela corretora americana Salomon Brothers (Gazeta Mercantil, 16.10.93), no qual foi abstraído o chamado "risco país" com base em critérios estritamente técnicos, apontou a TELEBRÁS, dentro de um amplo conjunto de empresas latino-americanas, como a empresa de maior classificação (95 em uma escala de zero a cem) no tocante à capacitação financeira e potencial de obtenção de crédito.

GRÁFICO 9
Grau de Endividamento do Sistema TELEBRÁS



Fonte: Relatório de Diretoria da TELEBRÁS (vários anos).

Concluindo o exame dos indicadores de rentabilidade, pode-se notar que, de fato, o bom desempenho recente da TELEBRÁS faz parte dos preparativos para sua privatização. O reajuste tarifário e o desbloqueio do investimento são fatores decisivos para valorizar a operadora, medida essa de importância capital tanto para elevar o seu valor de venda quanto para melhor enfrentar a concorrência que se avizinha.

4. A POLÍTICA DE TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL E A REGULAMENTAÇÃO SETORIAL

4.1 Introdução

As primeiras tentativas de reforma do modelo monopolista público somente viriam a ocorrer no início da década de 90. Deve ser lembrado que a Constituição de 1988 reafirmou o modelo público exclusivo de exploração das telecomunicações básicas, abrangendo telefonia, telegrafia, transmissão de dados e demais serviços públicos da área (artigo 21, inciso XI). No tocante à regulamentação, a lei básica permaneceu a mesma de 1962.

Embora tenha mantido o monopólio público nos serviços básicos, a Constituição de 1988 também garantiu um espaço de atuação para a iniciativa privada. Estava assegurada a prestação de serviços de informação por entidades de direito privado através da rede pública de telecomunicações desenvolvida pela União; o inciso XII (letra a) do mesmo artigo 21 permitia a exploração privada - mediante autorização, concessão ou permissão - dos serviços de radiodifusão sonora e demais serviços de telecomunicações. Nessa modalidade, destacam-se os serviços de rádio (AM, FM, onda média, curta e tropical), de televisão (UHF e VHF), de videodifusão (TV por assinatura), de cabodifusão e de radiochamada (*paging*), além de serviços limitados como rádio-táxi, radioamadorismo, etc. Nesses serviços, o Estado atribui as frequências utilizadas e fiscaliza seu uso adequado.

Nessa época também ocorreu outra medida de grande impacto, representada pela negociação, a partir de 1989, das ações da TELEBRÁS no pregão das bolsas de valores de todo o país. A negociação desses papéis costuma atualmente concentrar mais de 50% do volume de negócios em dinheiro no pregão. A valorização das ações da TELEBRÁS (PN - preferenciais nominativas) foi fenômeno de grande relevância, passando de cerca de US\$ 5 por lote de mil ações, em meados de 1990, para US\$ 35, em 1991.

No entanto, somente no início da década de 90, durante o governo Collor, começou a tomar corpo o movimento de desregulamentação e privatização. Entre 1990/1992 foram muito fortes as iniciativas para privatizar (total ou parcialmente) e desregulamentar as telecomunicações, temática que foi retomada de forma polêmica na tentativa fracassada de revisão constitucional em fins de 1993 e início de 1994. A revisão encerrou em maio de 1994, sem nenhuma decisão sobre as telecomunicações.

O governo Collor, entretanto, não definiu uma política consistente para a área de telecomunicações. Foram tomadas medidas de cunho liberal, promovendo a desregulamentação em vários âmbitos do setor. Algumas medidas chegaram, inclusive, a conflitar com os preceitos constitucionais, provocando divergências de interpretação e disputas jurídicas. A proliferação de medidas desregulacionistas ocorreu sem que houvesse a definição de um modelo consistente de concorrência (em determinados segmentos da rede) e criação de mecanismos adequados de regulamentação. Tudo isso acabou por criar uma paralisia política do setor. Além da extinção do Ministério das Comunicações, a suposta reforma administrativa realizada no início da administração Collor promoveu uma desregulamentação caótica e muitas vezes sem amparo legal.³⁴

No governo Itamar Franco (1993/1994) delinear-se contornos mais consistentes em relação à política de telecomunicações.³⁵ As mudanças de comando político na TELEBRÁS indicaram uma retomada de ações mais coerentes. Em particular, destaca-se um esboço de política de telecomunicações contida na Exposição de Motivos nº 20, de 22 de dezembro de 1992, elaborada conjuntamente pelos Ministérios das Comunicações, da Fazenda e também pela Secretaria de Planejamento, tendo recebido o "de acordo" do presidente da República. O documento indica a meta de duplicar o número de terminais instalados (cerca de 10,6 milhões ao final de 1992), até o ano 2000, e também menciona a intenção de concluir rapidamente a elaboração de uma política industrial e tecnológica de longo prazo, além de uma proposta de um novo perfil empresarial para o sistema, incluindo-se o

³⁴ A partir do início de 1990 foi baixado um grande número de decretos e portarias de conteúdo desregulacionista, destacando-se o Decreto nº 177 (de 17/7/91) do MINICOM, relativo à regulamentação dos serviços limitados de telecomunicações, e a Portaria nº 883 (de 8/11/90) do MINFRA, que enfatiza que a telefonia celular deve ser considerada como um serviço público restrito.

³⁵ Estudo feito pelo autor [Wholers de Almeida (1993)] mostrou que as principais deficiências do setor de telecomunicações, no início da década de 90, eram as seguintes: pequena dimensão (absoluta e relativa) da rede telefônica; desequilíbrios regionais excessivos em relação à distribuição dos terminais telefônicos; qualidade insuficiente do serviço e excessiva taxa de congestionamento; oferta insuficiente de telefonia avançada e de serviços de "valor adicionado"; alto custo dos terminais, longo prazo de espera para a instalação de linhas e conseqüente formação de um especulativo mercado secundário de linhas telefônicas (com preços de três a cinco vezes o valor da empresa-pólo, conforme a cidade e o bairro em questão; estrutura tarifária desequilibrada; níveis de investimentos irregulares e insuficientes; estrutura financeira saudável e razoável margem líquida de rentabilidade, não obstante as tarifas reduzidas; boas perspectivas de captação de recursos no mercado financeiro internacional; falta de incentivos e de regulamentação adequada para investimentos privados no setor; ausência de um sistema de planejamento consistente de médio e longo prazos, juntamente com a presença de um processo de desprofissionalização na escolha dos dirigentes de determinadas empresas do sistema (politização desvinculada de critérios técnicos); ociosidade na indústria produtora de teleequipamentos (especialmente os de grande porte); e ausência de uma política industrial voltada para a competitividade desse segmento.

contrato de gestão. Paralelamente a essas questões, o documento oficializa uma política de recuperação real (40,15%) de tarifas até junho de 1993, incluindo a diminuição dos subsídios cruzados, descontando 1/3 dos ganhos de produtividade.

4.2 A Primeira Etapa: Quebra do Monopólio, Lei Específica (Lei Mínima) e Recuperação da TELEBRÁS

A mudança efetiva em direção a um novo modelo de organização institucional das telecomunicações no Brasil foi iniciada no governo Fernando Henrique Cardoso. Em fevereiro de 1995, o governo apresentou ao Congresso uma proposta de quebra do monopólio constitucional das telecomunicações (mudança da Constituição de 1988). Na época, a imprensa especializada interpretou a medida como uma flexibilização do monopólio das telecomunicações, de modo a diferenciar-se da privatização (venda de ativos) da TELEBRÁS.

Além da flexibilização do monopólio das telecomunicações, no início de 1995, como se sabe, foram também encaminhadas as proposições de alteração nas áreas da exploração do petróleo, da definição de empresa nacional, do gás canalizado e do transporte de cabotagem.

Em 15 de agosto de 1995 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 8, que alteraria o inciso XI do artigo 21 da Constituição. A proposta aprovada permite a exploração direta, ou mediante autorização, concessão ou permissão, dos serviços de telecomunicações, nos termos da lei a ser aprovada pelo Congresso. Essa lei, dispondo sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, excluindo os serviços de radiodifusão sonora de sons e imagens, denominou-se Lei Geral das Telecomunicações e foi aprovada em 16 de julho de 1997 (Lei nº 9.472).

Além da quebra do monopólio, no período 1995-1996, o Ministério das Comunicações tomou outras medidas de grande importância, a saber: (i) Plano de Metas (PASTE); (ii) Recomposição tarifária; e (iii) Lei Específica (Lei Mínima). A seguir serão feitas referências a essas medidas, com especial exame da Lei Geral no próximo item.

(i) PASTE - *Programa de Recuperação e Ampliação do Sistema de Telecomunicações e do Sistema Postal*. Basicamente o PASTE é um plano de metas setoriais. Prevê a aplicação de R\$ 91,75 bilhões (valor original de R\$ 75,06 bilhões, em 1995 - nova versão divulgada em março de 1997), oriundos dos setores público e privado, sendo a metade prevista para o primeiro período de sua execução (1995/1999) e a outra metade no segundo período (2000/2003).

O investimento distribui-se em cinco programas relacionados às partes estruturais do Sistema Nacional de Telecomunicações: redes de acesso; redes de interligação; redes básicas; redes especializadas; e sistemas integrados de operação e apoio), conforme pode ser visto na tabela 11.

TABELA 11
Plano de Investimento - Valores por Projeto

Programas	1995	1996	1997	1998	1999	95-99	00-03	Total
Redes de acesso	1,53	2,73	3,5	3	2,65	13,41	9,3	22,71
Redes de interligação	0,84	1,38	2,15	2,12	2,11	8,61	9,15	17,76
Redes básicas	1,77	2,96	4,96	4,58	4,38	18,65	18,51	37,16
Redes especializadas	0,37	0,64	1,33	1,19	1,11	4,64	4,07	8,71
Sistema integrado de operação e apoio	0,21	0,37	0,59	0,55	0,53	2,25	2,16	4,41
Total	4,72	8,08	12,54	11,44	10,78	47,56	43,19	90,75

Fonte: PASTE (1997).

Obs.: Em 1997/1998 serão implantados os sistemas móveis celulares da banda "B".

As metas de atendimento, igualmente propostas pelo PASTE, estão indicadas nas tabelas 12 e 13.

TABELA 12
Metas do Programa de Expansão (PASTE)

SERVIÇO	UNIDADE	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2003
Telefonia fixa	milhões de acessos	13,3	14,6	16,5	19,5	22,7	26,0	40,0
Telefonia móvel	milhões de acessos	0,6	1,4	2,7	6,0	9,1	12,0	23,0
Telefonia virtual	milhões de caixas	0,05	0,38	0,84	2,40	4,10	5,70	12,60
Telefone público	milhares de telefones	340	370	430	600	710	870	1.00
Comunicação de dados	milhões de usuários	1,00	1,50	2,50	3,80	5,40	7,35	20,00
TV por assinatura	milhões de assinantes	0,2	0,9	1,8	3,5	5,7	7,0	16,5
Paging	milhões de assinantes	0,2	0,4	0,8	1,2	1,8	2,7	6,5
Trunking	milhares de acessos	70	80	100	150	350	530	1.220

Fonte: PASTE (1997).

TABELA 13
Índices de Atendimento do Programa
de Expansão (PASTE)

SERVIÇO	UNIDADE	1996	1999	2003
Telefonia fixa	acessos/100 habitantes	10,6	15,8	23,2
Telefonia móvel (geral)	acessos/100 habitantes	1,7	7,3	13,4
Telefone público	telefones/1000 habitantes	2,7	5,3	10,5

Fonte: PASTE (1997).

Pode ser constatado que o desempenho real da TELEBRÁS³⁶ ficou abaixo dos valores anteriormente indicados pelo PASTE, em particular no que se refere à telefonia celular. Em 1996, a Telebrás instalou 2,8 milhões de acessos celulares (contra 4,4 milhões inicialmente previstos). Entretanto, isso não representou um fraco desempenho (crescimento de 84% na telefonia celular e 11,9% na telefonia convencional), uma vez que o próprio PASTE foi corrigido para valores mais realistas, especialmente no tocante às metas de curto prazo. Na telefonia celular, por exemplo, o PASTE 95 previa uma meta de 6,8 milhões de acessos, para o ano de 1997, enquanto o PASTE 97 reduziu esse valor para 6,0 milhões de acessos.

(ii) *Recomposição Tarifária.* Em novembro de 1995, o governo federal promoveu um reajuste tarifário nas telecomunicações, incluindo uma redução do subsídio cruzado. A assinatura básica subiu 514%, o pulso local 80%, e o reajuste das chamadas interurbanas foi de 22%. Foi o início do alinhamento dos preços públicos (não só das telecomunicações) em um período de inflação relativamente baixa e economia menos aquecida. O reajuste no setor de telecomunicações veio logo em seguida à correção das tarifas de energia elétrica, anunciada no mesmo mês. Nessa época, foi também anunciado que o próximo reajuste deveria ser realizado após um ano. O segundo reajuste (igualmente com redução do subsídio cruzado) - interpretado pela imprensa como um autêntico "tarifaço" - ocorreu em abril de 1997: aumento de 270% da assinatura residencial, elevação de 61% do pulso local, redução de 32% do interurbano (minuto médio), e de 17% das ligações internacionais (minuto médio), e ainda uma diminuição média de 42% na comunicação de dados. Cerca de um mês antes, o Ministério das Comunicações também anunciou, para julho de 1997, a extinção do autofinanciamento (R\$ 1.117 para aquisição da linha, incluindo o recebimento de ações da TELEBRÁS) e a instituição de uma tarifa de habilitação (instalação), sem direito a ações, no valor de R\$ 300,00 (sem os impostos). Em outubro de 1997, a tarifa de habilitação foi reduzida para R\$ 80,00. A tabela 14 apresenta a evolução de algumas tarifas básicas da TELEBRÁS.

³⁶ A planta da TELEBRÁS representa 91% do total dos acessos.

TABELA 14
Reajuste das Tarifas Telefônicas

	VALOR ANTERIOR	REAJUSTE NOV./95	REAJUSTE ABR./97
Assin. Mensal Resid.	0,44	2,70	10,00
Assin. Mensal Com.	5,22	9,42	15,00
Minuto Local	0,022	0,036	0,058
Minuto Interurbano	0,180	0,195	0,133

Fonte: Indicadores IESP/FUNDAP (maio/junho de 1997) e Banco Bozano, Simonsen (1997).

Obs.: Valores nominais líquidos de impostos.

iii) *Lei Específica (Lei Mínima)*. Sua origem data de novembro de 1995, quando o governo encaminhou ao Congresso um projeto de lei (PL nº 1.287) contendo medidas regulamentares destinadas a viabilizar legalmente a rápida introdução do setor privado na telefonia celular, e também nos segmentos de transmissão por satélite e de serviços de valor adicionado.³⁷ Aprovada pela Câmara e pelo Senado e, em julho de 1996, sancionada pelo presidente da República, a Lei Mínima (Lei nº 9.295, de 19.07.96) dispõe sobre os seguintes serviços: telefonia celular, transmissão por satélite, serviços limitados e de valor adicionado. Nos primeiros três anos de vigência da nova lei, as concessões para a exploração da telefonia celular (a serem outorgadas por meio de licitação) somente serão concedidas a empresas brasileiras que tenham pelo menos 51% do capital votante pertencente, direta ou indiretamente, a brasileiros, ou seja, o limite de participação do capital estrangeiro é de 49% no capital votante e de 83% no capital total. O prazo de concessão é de quinze anos, renovável por igual período. Em relação às áreas de concessão para a telefonia celular privada, o país foi dividido em dez áreas (seis do sul e sudeste e quatro no restante do país). Cada empresa ou consórcio privado poderá operar até duas áreas: uma na região Sul ou Sudeste e outra nas regiões Norte, Nordeste ou Centro-Oeste. No tocante à privatização, a nova lei obriga as concessionárias (empresas-pólo) a transformar as unidades de negócio que operam a telefonia celular em empresas independentes (no prazo de até dois anos), as quais poderão vir a ser privatizadas.³⁸

Um dos principais aspectos da configuração do novo mercado refere-se à divisão do país nessas dez áreas de concessão. Seis delas estão nas regiões mais ricas (áreas 1 a 6) e as outras quatro, em áreas mais pobres (áreas 7 a 10). Foi estabelecido também que uma mesma empresa ou consórcio poderá operar até duas áreas de concessão: uma na região mais rica e outra na mais pobre. As dez áreas de concessão podem ser vistas na tabela 15. A soma do valor mínimo da concessão dessas áreas atingiu o montante de R\$ 3,7 bilhões.

³⁷ Ao priorizar a Lei Mínima e deixar a Lei Geral para um segundo momento, o governo agiu conforme as linhas de menor resistência política, uma vez que era bastante previsível que a elaboração, discussão e regulamentação da Lei Mínima certamente consumiria menos tempo do que o equivalente processo da Lei Geral.

³⁸ Além do projeto de lei dispondo sobre a exploração da telefonia celular, no final de novembro de 1995, o governo publicou os seguintes documentos: portaria sobre a política de utilização de satélites de telecomunicações; decreto que aprova o regulamento de outorga de concessão ou permissão para exploração de serviços de telecomunicações em base comercial; decreto que altera dispositivos do regulamento dos serviços de radiodifusão; decreto que aprova o regulamento do serviço de televisão a cabo; e portaria do ministro das Comunicações que adota princípios gerais a serem considerados na elaboração e revisão das normas referentes aos serviços de radio-comunicações. Deve-se ainda destacar que, no primeiro semestre de 1995, os ministérios de Comunicação e da Ciência e Tecnologia comunicaram as decisões relativas à estrutura organizacional da INTERNET no país e à respectiva participação privada - anteriormente, sua espinha dorsal e acessos vinham sendo implantados com exclusividade pela EMBRATEL.

TABELA 15
Áreas de Concessão Banda B - Indicadores Básicos

ÁREA	PIB	POP	ÁREA	TELEF. FIXO	VALOR MÍNIMO DA CONCESSÃO (R\$ mil)
		(% em relação ao País)			
1 Grande SP	18,2	11,6	0,1	19,3	600
2 SP Interior	17,4	11,7	2,7	17,1	600
3 RJ e ES	14,6	10,8	1,1	14,7	500
4 Minas Gerais	12,5	10,8	6,8	10,4	400
5 PR e SC	9,1	8,9	3,5	8,9	330
6 R. G. do Sul	6,6	8,2	3,3	6,3	330
7 DF, GO, TO, MS, MT, RO, AC	6,3	8,1	26,7	8,5	270
8 AM, RR, AP, PA, e MA	4,0	6,8	41,3	3,4	200
9 BA e SE	4,9	9,1	6,9	4,2	230
10 PI, CE, RN, PB, PE e AL	6,5	16,5	7,5	7,2	230

Fonte: Indicadores da Banda B - Edital de Licitação do Serviço Móvel Celular (1997).

A conformação dos grupos evoluiu bastante em 1996 e início de 1997, e sua configuração final somente foi estabelecida às vésperas da apresentação das propostas para a licitação, que ocorreu em 7 de abril de 1997. Apresentaram propostas quinze consórcios, representando onze associações (alguns grupos formaram mais de um consórcio) que envolveram 35 grandes empresas brasileiras (abrangendo grandes bancos, fundos de pensão de estatais, empreiteiras de construção civil, grupos de comunicação e mídia, alguns fabricantes de teleequipamentos e ainda empresas que recém diversificam suas atividades em direção às telecomunicações) e 18 estrangeiras (incluindo grandes e experientes operadores internacionais), como mostra a tabela 16.

TABELA 16
O Mapa dos Consórcios

CONSÓRCIO/EMPRESA	GRUPO NACIONAL	INVESTIDOR	OPERADORA	PADRÃO PROVÁVEL	ÁREA DE DISPUTA e	VENCEDORES (até setembro de 1997)
Avantel Comunicações c	Stelar (25%); Camargo Correa (25%); Unibanco(25%); Jornal Folha de São Paulo tem opção de compra de 5%	-	Air Touch - EUA (5%)	não definido	1, 2, 3, 4, 5, 6, 9 e 10	Ficou em 2o lugar na área 2 (interior de São Paulo); como o consórcio vencedor Tess - foi desabilitado, sua chance depende da decisão final da Justiça
Brascom c	AG Telecom (25,5%); Monteiro Aranha (25,5%)	-	South Western Bell - EUA (25%); Mannesmann - Alemanha (24%)	TDMA	1, 2, 3, 4, 5 e 6	
Lightel d	ABC Algar (51%); Queiroz Galvão	-	Korea Mobile Telecom - Coreia	CDMA	5, 6 e 10	Considerado inabilitado pelo MC; recorreu por meio de mandado de segurança
Hutchison Cowan d	Cowan (51%)	-	Hutchinson - Hong Kong (49%)	CDMA	4 e 5	Considerado inabilitado pelo MC; recorreu por meio de mandado de segurança
Mcom Wireless c	Mcom (51%)	-	Telmex - México (28%); COMCAST - EUA (20%)	TDMA	3	Considerado inabilitado pelo MC; recorreu por meio de mandado de segurança
TT2 c	Globopar (40%); Bradesco (20%)	-	AT&T - EUA (37%); Stet - Itália (3%)	TDMA	1, 2 e 3	
Tess d	EriLine (12%); Primav (CR Almeida) (39%)	-	Telia - Suécia (49%)	não definido	1, 2, 3, 4, 5, 6, 9 e 10	Ganhou área 2 (interior de SP) pagando ágio de 121%. Considerado inabilitado pelo MC; recorreu por meio de mandado de segurança
Telet c		Citibank (9%)	Bell Canada International - Canadá (20%); Telesystem - Canadá (20%)	não definido	1, 2, 3, 4, 5 e 6	Considerado inabilitado pelo MC para as áreas 1, 2 e 3; recorreu por meio de mandado de segurança

(Continua)

(Continuação)						
CONSORCIO/ EMPRESA	GRUPO NACIONAL	INVE- STIDOR	OPERADORA	PADRÃO PROVÁVEL	ÁREA DE DISPUTA e	VENCEDORES (até setembro de 1997)
BCP c	Banco Safra (44%); OESP (6%) Splice (6%)	-	Bell South - EUA (44%)	TDMA (Fornecedor: Nortel)	1, 2, 3, 4, 5 e 6	Ganhou a área 1 (reg. metrop. de SP) pagando R\$ 2,6 bilhões pela concessão (ágio recorde de 341%)
GFFT c	Teldin; Garantia Investimentos	-	France Télécom - França	não definido	1, 3, 5 e 10	
Algar d	ABC Algar (51%); Queiroz Galvão	-	Korea Mobilité Telecom - Coreia	CDMA	3	Considerado inabilitado pelo MC; recorreu por meio de mandado de segurança
BSE c	Banco Safra (40,5%); OESP (6%); Splice (6%); RBS (7%)	-	Bell South (40,5%) - EUA	TDMA	9 e 10	Ganhou a área 10 (Nordeste, à exceção da BA e SE) com ágio de 141%
Americel c	Investidores Nacionais incluindo Fundos (51%) b	Citibank (9%)	Bell Canada International - Canadá (20%); Telesystem - Canadá (20%)	não definido	7, 9 e 10	Ganhou área 7 (Brasília e Região CO) como único concorrente (ágio de 23,4% sobre o valor mínimo da concessão)
Vicunha Telecomunicações c	Grupo Vicunha (37%); Globopar e Bradesco (20%)	-	Stet - Itália (44%)	TDMA	4, 5, 6, 9 e 10	Ganhou a área 9 (BA e SE) com ágio de 8,7% sobre o valor mínimo da concessão
Global Telecom d	Cia. Susano de Papel e Celulose; Inepar e Motorola	-	DDI - Japão	CDMA	2, 4, 5 e 6	

Fonte: Jornal de Telecomunicações, abril de 1997.

a - Fundos de Pensão PETROS, TELOS, SISTEL e PREVI (25 a 30%), FACHSF, AEROS, FAPES e VALIA, OPPORTUNITY, BBDTVM, La Fonte; b - Fundos de Pensão PETROS, TELOS, SISTEL e PREVI (25 a 30%), FACHSF, AEROS e VALIA, opportunity BBDTVM, La Fonte; c - empresa já constituída; d - consórcio; MC - Ministério das Comunicações. e - As áreas correspondem às seguintes regiões: 1 - São Paulo, capital; 2 - São Paulo, interior; 3 - Rio de Janeiro / Espírito Santo; 4 - Minas Gerais; 5 - Paraná / Santa Catarina; 6 - Rio Grande do Sul; 7 - Goiás / Tocantins / Mato Grosso do Sul / Mato Grosso / Rondônia / Acre / Distrito Federal; 8 - Amazonas / Roraima / Amapá / Pará / Maranhão; 9 - Bahia / Sergipe; 10 - Piauí / Ceará / Rio Grande do Norte / Paraíba / Pernambuco / Alagoas.

Os mercados de maior peso econômico, como os da região metropolitana de São Paulo e interior do estado, foram alvo de propostas de sete grupos. Inversamente, as áreas mais pobres e com menor potencial econômico e maior custo (incluído o valor mínimo de concessão) foram as de menor interesse. Tais áreas não receberam nenhuma proposta (caso da área 8 - na região amazônica) ou foram alvo de apenas um consórcio, como no caso da área 7 (região Centro-Oeste), que foi conquistada pelo único licitante (consórcio AMERICEL).

Entre outros aspectos, pode-se observar que a Bell South (operadora americana, líder absoluta na telefonia celular da América Latina) participa de dois consórcios: o BCP, que venceu a cobiçada área 1 (região metropolitana de São Paulo) pagando um valor de R\$ 2,647 bilhões pela concessão, com ágio recorde mundial de 341%, e o BSE, que ganhou a região 10 (Nordeste, à exceção da Bahia e Sergipe), com ágio de 141% sobre o valor mínimo. O BCP também é formado pelo Banco Safra (grande instituição financeira), pela OESP (grupo formado pelo jornal O Estado de São Paulo) e na última hora recebeu a adesão da SPLICE (fabricante de teleequipamentos sediado no estado de São Paulo). A outra associação (BSE) em que participa a Bell South, originalmente tinha como alvo a região sul do país e incluía a RBS (Rede Brasil Sul da área de comunicações) e a ARBI (MODDATA), mas ficou restrita às empresas Bell South, Safra, OESP e SPLICE e apresentou propostas apenas para as regiões 9 e 10. A RBS, que retirou-se em um primeiro momento para evitar conflito jurídico, uma vez que participa do consórcio liderado pela Telefonica de Espanha que adquiriu 35% da CRT gaúcha (opera a Banda A), posteriormente voltou a ter presença no consórcio.

4.3 A Segunda Etapa: Lei Geral das Telecomunicações

Em 12 de dezembro de 1996, atendendo ao disposto constitucional, o governo enviou ao Congresso um amplo e minucioso projeto de Lei Geral das Telecomunicações Brasileiras, contendo 211

artigos distribuídos por quatro livros (capítulos). Após os debates no Congresso Nacional, a Lei Geral foi publicada em 16.07.97 sob o nº 9.472 (com 216 artigos).

Acompanhou o projeto uma detalhada Exposição de Motivos (E. M. nº 231/MC), que é um documento imprescindível não apenas para uma adequada interpretação da lei, mas também para o correto entendimento seja das premissas e dos objetivos da reforma, seja das diretrizes que o governo pretende imprimir no setor de telecomunicações. O projeto abarca uma ampla gama de medidas, incluindo a criação do órgão regulador (denominado Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL), a redefinição/reclassificação dos serviços de telecomunicações, o estabelecimento das condições de interconexão e concorrência na rede básica, a conceituação do serviço universal e dos mecanismos de seu financiamento, a reorganização da TELEBRÁS (em três empresas regionais) e sua posterior privatização. O projeto não estabeleceu prazos para as principais alterações em questão, como a privatização e a concorrência na rede básica, aspectos esses que estão sendo estabelecidos pelo Ministério das Comunicações.³⁹

A partir da aprovação da Lei Específica (Lei Mínima), em agosto de 1996, e da apresentação do projeto de Lei Geral das Telecomunicações, em dezembro de 1996, a estratégia governamental para a reforma das telecomunicações passou a apresentar cinco etapas básicas, indicadas na tabela 17.

TABELA 17
Etapas Básicas da Reforma das Telecomunicações

ETAPAS	OBSERVAÇÕES
1. LEI MÍNIMA E CONCORRÊNCIA NA TELEFONIA CELULAR	Consulta pública das normas para concorrência dos serviços de telefonia celular iniciadas em agosto de 1996 e finalizadas no mês de dezembro desse mesmo ano. Publicação dos editais de concorrência no início de 1997 e abertura das propostas a partir de maio desse ano.
2. LEI GERAL E ÓRGÃO DE REGULAMENTAÇÃO	Apresentação pelo Executivo em dezembro de 1996, discussão pelo Legislativo no 1º semestre de 1997 e estabelecimento da legislação complementar no 2º semestre de 1997.
3. RESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA TELEBRÁS	Aglutinação das empresas-pólo em três empresas regionais (TELESP, Tele Centro/Sul e Tele Norte/Nordeste/Leste).
4. PRIVATIZAÇÃO DAS EMPRESAS DO SISTEMA TELEBRÁS	Após a reestruturação serão privatizadas as três empresas regionais, a EMBRATEL e as nove empresas operadoras de telefonia celular pública (a serem constituídas de forma independente), totalizando 13 operadoras a serem desestatizadas.
5. CONCORRÊNCIA NA REDE BÁSICA (LONGA DISTÂNCIA E SERVIÇO LOCAL)	Somente após a privatização e a aprovação do plano de outorgas (inclui a redivisão territorial das áreas operacionais) seria dado início efetivo à introdução da concorrência na longa distância e no serviço local; poderá haver um pequeno período de proteção monopolista para as operadoras das regiões menos desenvolvidas.

Fonte: Elaboração própria com base na Lei Mínima, na Lei Geral de Telecomunicações e nas demais diretrizes anunciadas pelo Ministério das Comunicações.

Os principais meios utilizados para atingir uma nova dinâmica de mercado podem ser sintetizados no seguinte trinômio: órgão regulador - privatização - concorrência. Por sua vez, os objetivos da reforma incluem o aumento e a melhoria da oferta de serviços, sua universalização, a atração de ca-

³⁹ Deve-se ainda registrar que o movimento de reformas vêm atingindo também as operadoras públicas não pertencentes ao Sistema Telebrás (CRT, CETERP e SERCOMTEL). Essas empresas têm implementado políticas de abertura do capital, embora sem perder o respectivo controle acionário (privatização parcial). No caso da CRT gaúcha (patrimônio líquido de R\$ 1,5 bilhão ao final de 1995), como o governo do Rio Grande do Sul detinha 85,4% do capital da operadora, foram vendidos 35% das ações (pelo valor de US\$ 656 milhões, incluindo um ágio de 54,8% sobre o valor mínimo arbitrado) para um consórcio liderado pela Telefónica de Espanha, constituindo-se pois em um negócio de grande magnitude financeira, além das implicações estratégicas referente a um Estado de fronteira, parceiro importante no MERCOSUL.

pital privado, o fortalecimento do papel regulador do Estado (eliminando o seu papel empresarial) e a maximização da venda das operadoras controladas pelo governo.

Um dos propósitos da Lei Geral é pois formular um quadro regulatório capaz de atrair capital privado para as telecomunicações, em especial o das grandes operadoras internacionais (atração de “parceiros estratégicos” - E. M., p. 27), definindo para tanto não só as modalidades de privatização mas também as condições de interconexão e concorrência na rede básica. Em princípio, as modalidades de privatização das empresas regionais resultantes da reestruturação do Sistema TELEBRÁS em três empresas incluem a alienação de ações e cessão do direito de preferência à subscrição de ações em aumento de capital - a serem realizadas após a reestruturação do Sistema TELEBRÁS. Em termos gerais, o vetor condutor das reformas é o binômio concorrência-privatização.

Examinando-se as principais medidas incluídas na Lei Geral, pode-se destacar em princípio a existência de quatro aspectos básicos, a saber: (i) constituição do órgão regulador; (ii) redefinição/reclassificação de serviços; (iii) definição das condições técnicas e econômicas para o estabelecimento da concorrência na rede básica (longa distância e local) de telecomunicações; e (iv) conceituação da noção de universalização dos serviços e dos mecanismos de seu financiamento.

(i) *Constituição do Órgão Regulador.* A instituição do órgão regulador, denominado Agência Nacional de Telecomunicações, cujo Conselho Diretor é composto por cinco membros devidamente indicados pelo presidente da República, é um dos aspectos nucleares da LGT. Observa-se também que foi prevista a criação de um Conselho Consultivo para representar a sociedade e outros órgãos do Executivo e do Legislativo. As principais missões do órgão, como veremos mais a frente, incluem o estabelecimento da estrutura tarifária, a promoção da competição justa, a defesa dos interesses e dos direitos dos consumidores e o estímulo ao investimento privado. A divisão de competências entre o governo e a ANATEL será examinada adiante (ver item 4.3).

(ii) *Redefinição/reclassificação de serviços.* Abandonaram-se as antigas denominações (serviços públicos, públicos-restritos, etc., previstos no Código de 1962) e foram propostos apenas dois critérios básicos: quanto à abrangência, poderão ser de interesse coletivo e de interesse restrito; quanto ao regime jurídico de exploração serão classificados em públicos e privados. Os serviços de interesse coletivo deverão ser fornecidos sob o regime público. Estes, caracterizados como serviços abertos a todos, são voltados principalmente para a concretização dos objetivos governamentais e, portanto, sujeitos a maiores condicionamentos legais e administrativos. Já os de interesse particular, caracterizados como de livre exploração, sujeitam-se apenas aos condicionamentos necessários para evitar que sua exploração possa acarretar prejuízos ao interesse coletivo, devendo ser prestados sob o regime de direito privado. Sob essa ótica, os serviços de telecomunicações de interesse coletivo, cuja existência, universalização e continuidade a União comprometa-se a assegurar - nas formas e condições fixadas no plano geral de metas de universalização - devem, em princípio, comportar prestação no regime público, o que não exclui, em certas condições, sua prestação no regime privado. Por exemplo, o serviço telefônico fixo comutado, destinado ao uso do público em geral, inclui-se nessa categoria. Como novidade, admite a LGT que, em qualquer região, área ou localidade, uma mesma modalidade de serviço possa ser prestada apenas no regime público, apenas no regime privado, ou em convivência dos dois regimes, público e privado, desde que o plano geral de outorgas assim tenha estabelecido, calcado em opções políticas devidamente justificadas, e que essa situação não inviabilize ou torne injustificadamente mais onerosa para a sociedade a prestação do serviço no regime público. Essa possibilidade de conceder licenças em ambos os regimes é pois um importante instrumento para incentivo da concorrência.

(iii) *Definição das condições técnicas e econômicas para o estabelecimento da concorrência na rede básica (longa distância e local) de telecomunicações.* A caracterização das condições necessárias à justa

concorrência nas telecomunicações, particularmente na rede básica, incluem os seguintes aspectos: interconexão obrigatória; acesso não-discriminatório dos clientes aos prestadores de serviços que competem entre si; plano de numeração não-discriminatório; possibilidade de acesso dos concorrentes às redes abertas em condições adequadas; eliminação dos subsídios cruzados entre tipos de serviços; regulação tarifária dos operadores dominantes; direitos de passagem não-discriminatórios; e resolução dos conflitos entre operadores pelo órgão regulador.

(iv) *Conceituação da noção de universalização dos serviços e dos mecanismos de seu financiamento.* Além de estabelecer uma rigorosa conceituação econômica e jurídica da regulamentação das telecomunicações, a Lei Geral também pretende conciliar concorrência justa e efetiva com atendimento universal. Ou seja, como o mercado de telecomunicações normalmente é bastante heterogêneo em termos de rentabilidade,⁴⁰ para que a concorrência não se concentre na disputa dos melhores clientes devem existir mecanismos que compensem tais desníveis. A lei define, pois, o que é universalização (acesso de qualquer pessoa a serviço de telecomunicações, independentemente de sua localização e condição socioeconômica - artigo 79, § 10º) e também indica os possíveis mecanismos de seu financiamento: orçamento geral do Estado (União, estados e municípios); fundo específico de universalização; subsídio cruzado entre modalidades de serviços ou entre segmentos de usuários; e pagamento de adicional ao valor de interconexão (artigo 81). Como a utilização do orçamento do Estado competiria com aplicações de maior prioridade social e a constituição de um fundo específico de universalização demandaria um certo prazo, a lei admite, até a constituição do fundo específico, o recurso às duas últimas modalidades de financiamento.

O governo está ciente do pesado desafio que envolve a compatibilização entre concorrência e universalização, especialmente em um país com grandes desequilíbrios socioeconômicos como o Brasil: "o compromisso entre competição e serviço universal é matéria que exigirá que todo o processo de reestruturação do setor, inclusive sua fase inicial de desestatização, esteja subordinado a um complexo esquema de conciliação entre as pressões de mercado e o atendimento do interesse público" (E. M., p. 62).

No entanto, ainda subsistem preocupações referentes a certos pontos críticos do setor, cuja importância deve ser ressaltada. O primeiro deles refere-se à pertinência de implementar ou não políticas de fomento às atividades de pesquisa e desenvolvimento e de incentivo à produção interna de equipamentos. Como se sabe, no decorrer da fase monopólica, a estreita cooperação entre a TELEBRÁS, a indústria de teleequipamentos e várias universidades (UNICAMP, USP, ITA e PUC/RJ) e centros de pesquisa (INPE) produziu resultados altamente favoráveis, tais como a formação e expansão do CPqD (Centro de Pesquisas e Desenvolvimento da TELEBRÁS), o desenvolvimento de importantes tecnologias (entre as elas a família de centrais digitais Trópico), além da constituição de um segmento produtor de teleequipamentos do país. Os instrumentos dessa política foram muito variados, abrangendo a política de compras da TELEBRÁS, o repasse de tecnologia desenvolvida pelo CPqD para empresas nacionais, a política de incentivos do PPB (processo produtivo básico) e o desenvolvimento conjunto de normas e padrões. No entanto, face ao cenário futuro de privatização, concorrência e continuidade do progresso tecnológico nas telecomunicações, há consenso de que os objetivos e meios dessa política deveriam ser atualizados e remodelados para enfrentar o novo desafio.

⁴⁰ De um lado, usuários residenciais de baixa renda situados em áreas rurais ou urbanas de difícil acesso, implicando alto custo de atendimento e baixo retorno econômico, e, de outro, grandes clientes corporativos geradores de alto tráfego, como bancos e sistema financeiro, usualmente situados em regiões de alta densidade econômica, decorrendo, inversamente, escalas, custos e retornos muito mais favoráveis.

A Lei Geral indica, em relação a seus pontos, que: a) as empresas que investirem em pesquisa e desenvolvimento obterão incentivos nas condições fixadas em lei (artigo 76); e b) a fabricação e o desenvolvimento no país de produtos de telecomunicações serão estimulados mediante a adoção de instrumentos de política creditícia, fiscal e aduaneira (artigo 78). A Lei Geral fixou um prazo de 120 dias (após sua aprovação) para o governo enviar um projeto de lei referente à criação de um fundo para o desenvolvimento tecnológico das telecomunicações brasileiras, “com o objetivo de estimular a pesquisa e o desenvolvimento de novas tecnologias, incentivar a capacitação de recursos humanos, fomentar a geração de empregos e promover o acesso de pequenas e médias empresas a recursos de capital, de modo a ampliar a competição na indústria de telecomunicações” (artigo 77).⁴¹

Não obstante terem sido tomadas outras medidas importantes, tais como a redução das alíquotas de importação de componentes e o apoio financeiro do BNDES para operadores e fabricantes de equipamentos e componentes de telefonia celular - cujas importações, em ritmo de crescimento explosivo, passaram a pressionar o déficit comercial brasileiro -, ainda não há definição de uma política explícita e abrangente nessa área. As experiências de desindustrialização no setor produtor de equipamentos, que sucederam várias privatizações das telecomunicações na América Latina, sugerem o estudo de algumas salvaguardas que estimulem a fabricação local.⁴² Essa política deveria visar não apenas à absorção e à geração de tecnologia, bem como sua aquisição externa - necessárias para a competitividade do setor -, mas também a ativa participação da TELEBRÁS e de operadores privados de grande porte nas redes tecnológicas internacionais em que se desenvolvem a pesquisa e o desenvolvimento de ponta do setor.

A segunda questão envolve a estratégia de transição do monopólio público para o sistema concorrencial privado. Aqui estão envolvidos dois aspectos: os propósitos da privatização e o cronograma de implantação da concorrência. Em relação à privatização, observa-se que essa medida tem por objetivo tanto a resolução dos problemas de ineficiência gerencial da empresa estatal TELEBRÁS, como também a obtenção de recursos para o Tesouro Nacional. No tocante à ineficiência gerencial, deve ser notada a dificuldade, no quadro atual, de promover medidas destinadas a uma ampla desburocratização da TELEBRÁS. Em grande medida isso se deve ao fato de que a empresa subordina-se às mesmas regras de licitação, por exemplo, das demais entidades do setor público. Os entraves legais e os controles existentes acabam impedindo a flexibilidade operacional indispensável a uma atuação empresarial moderna e dinâmica. Desse modo, a privatização passa a ser o único remédio para a obtenção da liberdade administrativa e gerencial. Essa situação contrasta com a vivida pelas operadoras públicas da Europa Continental (e também do Japão e da Coreia do Sul) em vias de privatização, em que são definidas metas de curto e longo prazos para a transferência completa para o setor privado, concedendo-se grande flexibilidade ao operador ainda sob controle estatal, de modo que esse possa não apenas atender o mercado tradicional mas também aproveitar as oportunidades de novos negócios nas telecomunicações. Uma alternativa, aqui, poderiam ser contratos de gestão como os efetuados pela France Telecom, nos quais, além das regras tarifárias e condicionantes econômico-financeiros, seriam estabelecidos metas e prazos para o cumprimento da ampliação e modernização

⁴¹ Existem várias propostas para a formação do fundo para o desenvolvimento tecnológico das telecomunicações (eventualmente gerenciado pela própria agência). Merece destaque a proposta feita pelo presidente da ASGA Microeletrônica, Ellis Ripper Filho, na qual o fundo seria constituído por meio da aplicação de 2% do faturamento das concessionárias dos serviços de telecomunicações. Os recursos do fundo teriam o seguinte destino: 60% para institutos de pesquisa; 30% para a contratação de empresas; e 10% para a contratação de universidades (proposição exposta na Revista TELEBRASIL Nov./Dez. 1996, p. 50).

⁴² Um exemplo recente de política tecnológica nas telecomunicações refere-se à experiência sul-coreana na tecnologia celular digital. Sem entrar no mérito da escolha tecnológica, deve-se destacar que o governo desse país promoveu ativamente a tecnologia CDMA, incentivando diretamente operadores e fornecedores coreanos a adotar esse padrão, de modo a torná-los (operadores e fornecedores) internacionalmente competitivos

da planta, em contrapartida à maior flexibilidade administrativa, comercial, financeira e de capital (investimento).

Em relação ao cronograma de implantação da concorrência na rede básica, a Lei Geral estabeleceu um único parâmetro, incluído no artigo 193, determinando que a desestatização das operadoras do Sistema TELEBRÁS “implicará a imediata abertura à competição, na respectiva área, dos serviços prestados no regime público”. Em relação a esse ponto note-se que, em geral, o movimento concorrencial tem início nos segmentos de valor adicionado e comunicação de dados, sendo progressivamente introduzido na telefonia celular e na longa distância, até que finalmente atinge a rede fixa local. Nesse sentido o *timing* indicado na Lei Geral brasileira contrasta com o observado nos casos americano e europeu continental.

No caso americano registra-se que, em primeiro lugar, foi aberto o serviço de longa distância (em 1984), mantendo-se o monopólio na rede local. De maneira progressiva, a entrada na rede local foi sendo aberta, até que, em 1996, o Telecommunications Act determinou o término completo do monopólio local, em todos os estados desse país. No caso europeu continental registrou-se uma política de longo prazo não apenas em relação à concorrência, mas para todo o setor. O primeiro *Green Paper* da Comissão Européia (relativo às reformas básicas, que incluía a separação entre o órgão regulador e o fornecedor de serviço) foi publicado em 1987, sendo que, no início da década de 90, fixou-se o ano de 1998 para a abertura da rede básica dos países de maior porte que já universalizaram o serviço básico, como a Alemanha e França, entre outros, concedendo-se um prazo bem maior (até o ano 2.003) para os países com redes mais atrasadas ou de menor porte (como Portugal, Grécia e Luxemburgo).⁴³ Dentre os motivos desse cronograma relativamente mais longo, destaca-se a necessidade de avançar na capilaridade da rede básica - ainda em condições monopólicas (e, portanto, com grande utilização do subsídio cruzado) -, bem como a preparação do operador monopolista para o enfrentamento da concorrência.

Por fim, cabe discutir alguns aspectos relacionados com a regionalização do Sistema TELEBRÁS. Sabidamente, a atual segmentação operacional das 27 empresas pólo - conforme a divisão legal do país em estados - conduz a situações bastante díspares e irracionais, não apenas do ponto de vista do mercado (TELESP *versus* TELERGIPE, por exemplo), mas também quanto à desnecessária multiplicação de funções gerenciais. A E.M. (pág. 27) considera que o sistema deveria comportar três a cinco empresas regionais (resultantes da aglutinação das atuais operadoras), com a justificativa de que tal número constituiria empresas de porte suficiente para atrair o investimento privado, facilitando ainda o trabalho do órgão regulador, além de permitir uma melhor focalização dos investimentos dentro de cada região. Entretanto, é importante lembrar que o movimento internacional recente é o da concentração, o qual vem sendo realizado no sentido de viabilizar a exploração de maiores economias de escala técnicas e econômicas, e também de aumentar o poder financeiro das operadoras, medidas essas que são imprescindíveis para enfrentar a aguda concorrência internacional. Esse foi o caso da Itália que, em 1994, concentrou os diversos operadores italianos na TELECOM Itália, bem como as recentes fusões da BT inglesa com a MCI americana, e também das Baby Bells americanas (Bell Atlantic e a NYNEX e Pacific Telesis e a SBC Communications). Deve-se ainda destacar que o porte da operadora é um fator-chave da competitividade e do acesso às redes tecnológicas e aos consórcios internacionais de prestação de serviços avançados e corporativos: ou seja, um dos “ativos” mais importantes de que dispõe o Brasil para uma inserção internacional vantajosa - propi-

⁴³ Deve-se registrar que, no Japão, a Lei de Telecomunicações foi promulgada em 1985 e até hoje a NTT ainda não foi desmembrada. Por sua vez, observa-se que mesmo na Inglaterra, país europeu pioneiro na privatização e na concorrência na rede básica, a primeira Lei de Telecomunicações foi de 1981, e a introdução da concorrência ampla (fim do duopólio interno - BT e Mercury) começou apenas no início da década de 90.

ciando, como já foi mencionado, melhores condições de acesso não só às redes tecnológicas e também ao mercado internacional de negócios corporativos - é a grande dimensão de seu mercado interno.

Em termos gerais, portanto, pode-se dizer que a Lei Geral é uma peça bem fundamentada, especialmente em alguns pontos centrais (universalização e condições hipotéticas da concorrência), embora permaneçam importantes desafios a serem enfrentados para a transição do regime de monopólio público para um ambiente de maior concorrência (oligopólica na rede básica). Dentre esses desafios coloca-se o problema de como imprimir eficiência *dinâmica* à nova estrutura, sabendo-se que há um *trade-off* entre eficiência alocativa estática e eficiência dinâmica que é típico das áreas de infraestrutura, especialmente das telecomunicações. Ou seja, sob condições muito rígidas - e pouco observáveis na prática, como a situação estática -, a concorrência hipoteticamente poderia conduzir a um sistema em que a produção seja mais alta e os preços supostamente aderentes aos custos marginais (eliminação de rendas monopolísticas). No entanto, nessas condições não há garantia de que ao longo do tempo os custos sejam realmente reduzidos pela incorporação de novas tecnologias, uma vez que o desenvolvimento tecnológico é de alto custo e os meios usuais de seu financiamento requerem a aplicação de uma certa margem sobre os custos.

4.4 O Órgão Regulador (ANATEL)⁴⁴

Convém não subestimar a importância da formulação e implantação do órgão regulador. A regulamentação das atividades de infra-estrutura em geral, e particularmente a de telecomunicações, não é uma tarefa simples e desvinculada de fortes condicionantes históricos. Esse tipo de instituição desenvolveu-se principalmente nos Estados Unidos, integrando-se aos agentes econômicos e às instituições públicas e privadas. Como operava em setores não concorrenciais (monopólio natural), deveria ser um instrumento que simulasse os benefícios da concorrência (oferta e preços adequados) e incentivasse o desenvolvimento tecnológico. Nos países europeus e nos de industrialização tardia (como o Brasil), tradicionalmente a regulamentação da infra-estrutura era executada no âmbito do próprio agente público (ministério) encarregado do fornecimento do serviço (regulamentação implícita).

Dessa maneira, não é uma tarefa trivial a instituição de um órgão regulador no Brasil. Trata-se, na verdade, da transformação de um complexo sistema - baseado em normas, instituições e tradições estabelecidas para o velho mundo analógico - para outro bem distinto, inclusive no âmbito tecnológico, em que a digitalização das redes passa a permitir a integração de distintos tipos de serviços telemáticos. Do ponto de vista institucional, trata-se da passagem de uma forma de regulamentação implícita para uma forma explícita. Ou seja: do sistema europeu para o americano.⁴⁵

A experiência de seis países desenvolvidos (EUA, Canadá, Inglaterra, França, Japão e Alemanha) é mostrada sinteticamente na tabela 18. Foram ressaltados os aspectos de transparência, responsabilidade, independência e custo de quatro modalidades de organismos: órgão independente com poderes legais (regulamentação explícita), comissão governamental independente, órgão ministerial e a regulamentação interna (implícita) ao ministério tutelar das telecomunicações.

⁴⁴ Esse item procurou incorporar as definições recentes ocorridas em relação ao tema, posteriores ao fechamento do relatório, em julho de 1997.

⁴⁵ No tocante às atividades específicas de regulamentação (independentemente do tipo de órgão a ser escolhido), devem ser definidas as responsabilidades em cinco áreas básicas: na área social (universalização e serviço público); na área técnica (garantia da qualidade, da segurança e da interoperabilidade da rede pública); no estabelecimento das regras de concorrência (definição sobre quais mercados serão abertos, quantos concorrentes e como assegurar uma justa competição); na estrutura tarifária (tipo de mecanismo de controle das tarifas dos segmentos regulamentados - a exemplo dos sistemas de *price-cap* ou de remuneração mínima do investimento); e na proteção ao usuário (condições de prestação do serviço, qualidade, tarifas efetivas, etc.).

TABELA 18
Órgãos de Regulamentação das Telecomunicações

MODELOS	PAÍSES	RESPON-SABILIDADE	INDEPEN-DÊNCIA	TRANSPA-RÊNCIA	CUSTO
Órgão independente com poderes legais	EUA, Canadá	Grande	Grande	Alta	Alto
Comissão governamental independente	Inglaterra	Variável	Variável	Variável	Intermediário
Órgão ministerial	França	Governamental	Intermediária	Variável	Baixo
Ministério	Japão, Alemanha	Governamental	Pequena	Baixa	Baixo

Fonte: Telecommunications Policy, dezembro de 1992, p. 728.

No Brasil, como já foi comentado, o órgão regulador - ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações) - foi criado por meio da Lei Geral, e seu regulamento foi estabelecido pelo Decreto nº 2.338, de 07 de outubro de 1997. A ANATEL foi concebida como autarquia especial, vinculada ao Ministério das Comunicações e, além de poder exercer o poder concedente, celebrando e gerenciando os contratos de concessão, tem atribuições de planejamento, fiscalização e normatização dos serviços de telecomunicações. A natureza de autarquia especial da agência decorre de sua independência administrativa, ausência de subordinação hierárquica, autonomia financeira, bem como do mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes.

A estrutura organizacional da agência inclui um Conselho Diretor, órgão máximo encarregado de executar as atribuições do organismo, e um Conselho Consultivo, concebido como órgão de participação institucionalizada da sociedade na agência, cabendo opinar sobre as decisões e atos do Conselho Diretor. A agência ainda dispõe de uma Ouvidoria, uma Procuradoria, uma Corregedoria e uma Biblioteca, garantindo assim a transparência necessária às suas decisões.

O Conselho Diretor é composto por cinco membros com mandatos de cinco anos vedada a recondução - os primeiros conselheiros terão mandatos de três, quatro, cinco, seis e sete anos, permitindo o rodízio de participantes. A indicação é prerrogativa do presidente da República com aprovação do Senado Federal. Em outubro de 1997 foram designados os cinco primeiros membros que comporão o conselho, sendo indicado o atual secretário executivo do Ministério das Comunicações para o cargo de presidente. Os demais membros têm origem ou pertencem à burocracia do ministério ou às operadoras da TELEBRÁS.

O Conselho Consultivo é formado por 12 membros, sendo dois indicados pelo Senado Federal, dois pela Câmara dos Deputados, dois pelo Poder Executivo, dois pelas entidades de classe das prestadoras de serviços de telecomunicações, dois pelas entidades representativas dos usuários e dois indicados pelas entidades representativas da sociedade.

O quadro funcional abrange funcionários do ministério e os requisitados da TELEBRÁS ou de outros órgãos públicos. A agência contará com recursos próprios oriundos do FISTEL - Fundo de Fiscalização das Telecomunicações. A proposta orçamentária da ANATEL para 1998 envolve um expressivo volume de recursos (R\$ 466 milhões), superior ao valor destinado às demais agências, de modo a propiciar a desejada independência financeira.

As atribuições da agência são bastante amplas e sua descrição encontra-se no Anexo 3. A tabela 19 indica as principais responsabilidades do órgão, bem como as competências que ainda são do Poder Executivo. Deve-se destacar que, além de celebrar e gerenciar os contratos de concessão, uma das importantes atribuições da agência refere-se à fixação, ao controle e ao acompanhamento das tarifas dos serviços prestados no regime público. Assim, os operadores estarão sujeitos a uma regulamenta-

ção que vise evitar o aumento abusivo de preços e também a prática de preços predatórios que impeçam a entrada de novos concorrentes no mercado.⁴⁶

Outra atribuição relevante da ANATEL diz respeito aos seus poderes de controle, prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica, respeitadas as competências do CADE. A agência também terá poderes para resolver administrativamente sobre a interpretação da legislação de telecomunicações, prover sobre os casos omissos e propor, na esfera administrativa, soluções para resolver conflitos de interesse entre prestadores de serviços de telecomunicações.

Observando-se agora a questão da implantação da agência, deve-se alertar que, em sua fase inicial, como ocorre hoje no Brasil, é necessário examinar cuidadosamente não só a relação do órgão regulador com as operadoras, mas também a relação governo-órgão de regulamentação, em particular as responsabilidades e poderes delegados ao órgão, as modalidades dessa delegação, as competências retidas pelo governo, etc. A tabela 19 mostra ambas as relações.

TABELA 19
Competências do Órgão Regulador e do Poder Executivo (Lei Geral)

Relação Órgão de Regulamentação → Operador (Anatel)	<ul style="list-style-type: none"> - fixa e controla a estrutura tarifária dos serviços prestados em regime público (a estrutura e os critérios de reajuste - eventualmente do tipo <i>price-cap</i> - fazem parte do contrato de concessão); após três anos, se existir ampla e efetiva competição entre as concessionárias, poderá vigorar o regime de liberdade tarifária vigiada - por intermédio do ministro das Comunicações, propõe ao presidente da República os planos e as políticas setoriais - representa o Brasil nos órgãos internacionais de telecomunicações - exerce o poder concedente; aplica e gerencia os contratos de concessão no regime público - administra o espectro de radiofrequências e o uso de órbitas - arbitra conflitos entre operadoras privadas - aplica sanções administrativas - expede e reconhece a certificação de produtos - interpreta a legislação e casos omissos - adota medidas de interesse público - exerce as competências legais em matéria de controle e repressão às infrações contra a ordem econômica (ressalvada as competências do CADE) - aprova cisões, transformação e redução do capital das concessionárias, bem como a transferência de controle
Relação Governo → Órgão de Regulamentação (Anatel)	<ul style="list-style-type: none"> - nomeia os cinco membros integrantes do Conselho Diretor da Anatel - aprova o plano geral de outorgas - aprova o plano geral de metas para universalização - institui os serviços prestados no regime privado - estabelece os limites à participação do capital estrangeiro - autoriza a proposta orçamentária da Anatel - autoriza empresa brasileira a participar em consórcios intergovernamentais

Fonte: Lei Geral das Telecomunicações.

⁴⁶ A Exposição de Motivos que acompanhou o projeto de Lei Geral sugere o controle tarifário por meio do sistema de *price cap system* ("teto de preços"). Nesse sistema, "uma 'cesta' de serviços, em quantidades representativas da conta média dos usuários, tem seu valor máximo estabelecido pelo órgão regulador. O operador tem alguma flexibilidade para alterar as tarifas de cada serviço individualmente, desde que o valor total da 'cesta' fique abaixo do 'teto' fixado pelo órgão regulador. Após um período inicial, é razoável também que o órgão regulador defina um fator de produtividade que incidirá sobre o valor da 'cesta', reduzindo seu nível real, como forma de estimular o operador dominante a aumentar sua eficiência e assegurar que parte desses ganhos sejam transferidos aos consumidores" (Exposição de Motivos, p. 24).

De acordo com a Lei Geral, nota-se que o governo ainda retém importantes atribuições, especialmente em relação à definição dos serviços a serem prestados no regime público, mas também no tocante à aprovação do plano geral de outorgas - que inclui a definição das áreas de concessão (regionais ou nacional, conforme a reestruturação da TELEBRÁS em empresas regionais) número de concorrentes, *timing* de entrada no mercado, etc. - e do plano geral de metas para universalização. Algumas definições, tais como a escolha dos serviços a serem fornecidos sob o regime público, bem como a especificação de certos parâmetros (critérios mínimos) do plano de outorgas e do plano de universalização dada a sua importância, poderiam ter sido fixadas em lei e não relegadas para posterior definição, seja pelo governo, seja pela agência.

No entanto, é inevitável que o governo ainda mantenha importantes responsabilidades - como a referente à decisão sobre a estrutura de mercado (monopólio, oligopólio ou concorrência ampla na rede básica -, especialmente devido à compatibilização com outras políticas governamentais (industrial, tecnológica e científica e de relações externas). A idéia de uma agência com alto grau de independência, tal como a FCC americana, é muita sedutora, mas não devemos esquecer que existe um longo caminho a ser seguido para a devida incorporação do necessário aprendizado institucional.

5. CONCLUSÕES PRELIMINARES

Dentre as diferentes alternativas de reforma,⁴⁷ a opção tomada pelo Ministério das Comunicações incluiu a realização de uma ampla reestruturação, compreendendo as seguintes etapas:

- rápida introdução da concorrência nas áreas de maior atratividade para o setor privado, como a telefonia celular (banda B - concessão em dez áreas com duopólio em cada área);
- elaboração da Lei Geral de Telecomunicações (LGT - Lei nº 9.472/97), implantação do órgão regulador (ANATEL) e desenvolvimento da regulamentação complementar;
- regionalização da TELEBRÁS em três *holdings* regionais (HR) - (Telesp, Tele Centro/Sul e Tele Norte/Nordeste/Leste) - e manutenção da EMBRATEL (EBT);
- privatização dessas quatro operadoras (as três HR e a EBT) e das nove (futuras) operadoras regionais de telefonia celular da TELEBRÁS (a serem desmembradas do atual sistema), totalizando treze empresas a serem desestatizadas; e
- introdução de concorrência na rede básica convencional por meio de concessões (regionais e nacionais) a novos entrantes.

O trinômio órgão regulador - privatização - concorrência sintetiza os principais meios utilizados nessa reforma para atingir uma nova dinâmica de mercado. Os fins da reforma, por sua vez, incluem vários objetivos, destacando-se cinco deles, a saber: a) a universalização dos serviços; b) seu fornecimento em níveis superiores de qualidade e quantidade; c) o fortalecimento do papel regulador do Estado (eliminando o seu papel empresarial); d) a atração de capital privado; e e) a maximização da venda das operadoras controladas pelo governo.

A introdução da competição é um dos objetivos fundamentais da reestruturação do setor de telecomunicações no país, sendo fundamental os aspectos da LGT que previnem a concentração econômica e o abuso do poder econômico, e penalizem os usuários.

⁴⁷ No tocante à privatização, foram identificados os seguintes modelos: (i) anglo-saxônico (privatização para agentes internos); (ii) europeu continental (modernização com privatização parcial), também seguido pelos países asiáticos; e (iii) latino-americano hispânico (privatização para operadores externos)

A instituição da concorrência e a aplicação de uma efetiva política de serviço universal (entendida universalização como disponibilização de acesso aos serviços telefônicos) não são consideradas medidas antagônicas pelo Ministério das Comunicações, mas interdependentes, na medida em que um ambiente concorrencial possibilitaria maior capacidade reguladora, e um leque maior de arbitragens (comparações) entre as empresas *incumbents* e as entrantes, arbitragens essas que seriam focalizadas nas obrigações de serviço universal.

No entanto, diante da pluralidade de objetivos atribuídos à reforma, poderão existir conflitos, ainda que parciais, entre eles. Destacaremos aqui três conflitos potenciais, cuja resolução certamente deverá demandar especial atenção do Ministério das Comunicações e da ANATEL: (i) universalização efetiva *versus* maximização do valor de venda; (ii) maior concorrência *versus* maximização do valor de venda; e (iii) dificuldades relativas ao fortalecimento do papel regulador na ampliação da concorrência.

(i) *Universalização efetiva versus maximização do valor de venda.* As possibilidades de universalizar os serviços telefônicos dependem da regulação da estrutura de mercado que substituirá o atual monopólio do Sistema TELEBRÁS. A definição do plano de outorgas pelo governo indicará (no curto e médio prazos) a estrutura de mercado, e apontará também as possibilidades de concorrência e de ampliação da cobertura dos serviços. A divisão do Sistema em três (ou eventualmente quatro) HR, a separação das operadoras da Banda A da rede fixa, entre outras questões, serão aspectos centrais desse novo modelo.

A escolha do modelo certamente refletirá as opções e prioridades atribuídas aos objetivos pretendidos pelo governo. Caso a opção recaia em uma maximização do valor de venda das empresas, sem dúvida os contratos de concessão deverão incluir metas menos abrangentes de universalização. Nesse caso, aumenta a importância do Fundo de Universalização como elemento de compensação, suprimindo os recursos necessários a uma maior extensão da universalização.

(ii) *Maior concorrência versus maximização do valor de venda.* Em tese, um maior número de empresas concorrentes diminui o fluxo de caixa de cada uma e também o valor de mercado das concessionárias em função das significativas perdas de economias de escala e escopo. Caso o plano de outorgas sinalize uma rápida introdução de concorrentes na rede básica (serviço local, longa distância e internacional), poderá haver uma menor avaliação quanto ao valor da empresa por parte dos agentes participantes da privatização.

No entanto, a perspectiva de uma maior ou menor concorrência efetiva e, portanto, uma menor ou maior disposição em pagar um maior valor de compra da operadora somente poderá ser constatada quando forem anunciados os planos específicos de outorga e também os editais de privatização contendo as condições e o valor mínimo de venda das empresas.

Essa investigação, por parte do futuro comprador, deverá incluir um complexo exame a respeito das características técnicas e de mercado do setor, notadamente as barreiras à entrada que se originam dos seguintes fatores: a) acesso aos assinantes; b) acesso à tecnologia e capacidade de inovação tecnológica; e c) acesso a fontes de financiamento. A maior expectativa do futuro comprador em relação à adoção dessas barreiras certamente será concretizada por meio de uma oferta de aquisição mais elevada.

(iii) *Dificuldades relativas ao fortalecimento do papel regulador na ampliação da concorrência.* Em primeiro lugar é necessário chamar atenção para o quadro internacional de crescente oligopolização do setor de telecomunicações, caracterizado por fortes alianças e grandes fusões, como pode ser observado tanto no mercado norte-americano como na formação de *joint-ventures* entre as grandes operadoras de dimensão internacional. Esse movimento tem suas origens na convergência tecnoló-

gica entre os setores de telecomunicações, informática e audiovisual, e também na desregulamentação crescente dos mercados dos países centrais. O mercado mundial de serviços de telecomunicações caracteriza-se pois pela forte participação de *global players* que realizam investimentos em escala continental, atraídos não apenas pela demanda tradicional (bastante reprimida no caso brasileiro) mas especialmente pela demanda gerada por seus grandes clientes (internacionais).

Outra constatação relevante é o grande poder de mercado das operadoras estabelecidas - as *incumbents*. Diversos fatores como, por exemplo, a rede instalada e amortizada, fluxo de caixa regular, economias de escala relevantes, marca conhecida e difundida e sobretudo acesso aos assinantes residenciais, criam uma assimetria na concorrência que dificulta fortemente (especialmente no médio prazo) a participação de novos agentes no mercado. Esse fato é atualmente verificado na concorrência norte-americana, não obstante a forte presença dos *resellers* - que alugam meios das operadoras mas via de regra não investem em novas redes paralelas. Com exceção das operações a longa distância, onde prevalece um grau médio de concorrência (AT&T, MCI e SPRINT), as operadoras locais detêm expressivas parcelas do mercado e concentram seu poder de competição no controle da rede de assinantes de que são detentoras. Os acordos de interconexão são freqüentemente danosos aos novos concorrentes, e a construção de infra-estruturas paralelas ainda se constitui em uma barreira de custos, ao menos para as operações regionais, uma vez que as operações de longa distância observaram nos últimos anos uma redução substancial de custos, o que possibilitou uma diminuição crescente de tarifas.

No entanto, os entrantes poderão desfrutar de algumas vantagens. Certamente apresentarão custos operacionais mais reduzidos, acesso à tecnologia de ponta, menos burocracia e possibilidade de atendimento especializado a nichos de mercado. Portanto, essas empresas podem prestar serviços a preços mais reduzidos que as *incumbents*. Todavia, uma concorrência predatória viá preços dificilmente ocorreria nos serviços locais, uma vez que as empresas estabelecidas detêm o controle sobre a rede e, assim, têm acesso privilegiado aos assinantes. Essas firmas podem, na ausência de uma regulamentação severa, eliminar concorrentes "ousados". No longo prazo, entretanto, é provável que os preços caiam para o nível da nova estrutura de custos estabelecida pela pressão da concorrência.

A possibilidade de competição com as redes locais surge, entretanto, na evolução da tecnologia, sobretudo da tecnologia *wireless* que apresenta condições mais favoráveis para a introdução de novos competidores, uma vez que as necessidades de capital para a ampliação da rede são substancialmente menores. As comunicações móveis ampliaram significativamente sua capacidade com a introdução da digitalização, e representam hoje parcelas significativas das receitas das operadoras, destacando-se a introdução dos serviços PCS (Personal Communications Services), que se constituem em serviços móveis operando em freqüências mais elevadas, sendo menos custosos e mais potentes que os sistemas usuais de telefonia sem fio. Outra fonte de concorrência por meio de novas tecnologias é o WLL (Wireless Local Loop), ou telefones celulares fixos. Essa tecnologia tem sido utilizada para instalar linhas em condições geográficas ou de demanda adversas, dispensando a rede cabeada, que exige maiores investimentos.

Outra opção de concorrência são as redes de TV a cabo, que em virtude da tecnologia digital são capazes de transmitir sinais de telefonia e, com *upgrading* técnico, podem transmitir toda sorte de serviços de banda larga. Essa opção foi considerada viável na Inglaterra, impedindo-se as telefônicas de prestarem serviços de TV por assinatura, e incentivando as companhias de TV a cabo a prestarem serviços de telefonia. Os resultados não são ainda promissores, uma vez que essas operadoras enfrentam dificuldades de ampliar suas taxas de penetração. Nos EUA não houve maior interesse de competição com as operadoras locais de telefonia, ocorrendo movimento oposto, e verificando-se crescentes fusões entre as RBOC (operadoras regionais) e as companhias de TV por assinatura. A abertura completa do mercado de telefonia norte-americano tem implicado fenômenos complexos. As ope-

radoras de longa distância, temerosas da concorrência das operadoras locais permitida pela recente Lei de Telecomunicações, têm procurado realizar fusões com operadoras de telefonia móvel (vide a compra da Mc Caw Cellular pela AT&T), ou com grandes operadores locais de outros países (BT e MCI), conforme observamos ao longo do texto. Verifica-se, inclusive, tentativas de fusão entre operadoras locais e operadoras de longa distância e entre si, reconfigurando rapidamente grandes e poderosos grupos de telecomunicações.

A concorrência, entre outros fatores cruciais, será pautada na capacidade do órgão regulador criar condições adequadas de acesso à rede local por parte dos demais prestadores de serviço, inclusive os prestadores de serviço interurbanos, sendo provável que enfrente-se no Brasil as dificuldades regulatórias que existem nos EUA e Europa, principalmente as de estabelecer regras claras de interconexão.

Um dos instrumentos que a ANATEL deverá lançar mão para ampliar o quadro concorrencial refere-se à diferenciação entre serviços prestados no regime público e serviços prestados no regime privado, prevista na LGT. Como vimos, quanto à abrangência os serviços são classificados em coletivos e restritos. Segundo a lei, não cabe prestação de serviço coletivo exclusivamente no regime privado e não cabe prestação de serviço restrito no regime público, o que nos leva a concluir que a concomitância entre os regimes será nos serviços coletivos. A lei não estabelece quais serviços serão explorados no regime público ou privado, o que depende do plano geral de outorgas elaborado pela agência e aprovado pelo presidente da República por meio de decreto. A única exceção são os serviços fixos comutados que comportarão exploração no regime público, mas também no regime privado. As principais diferenças entre os dois regimes envolvem os aspectos descritos a seguir.

a) Os serviços prestados sob regime público dependem de prévia concessão, outorgada mediante licitação. O número de concessões será definido no Plano Geral de Outorgas. A prestação em regime privado depende apenas de autorização prévia da agência, não podendo ser negada sem justificativa procedente. Evitando a concentração, a lei proíbe que uma mesma empresa explore uma modalidade de serviço no regime público e privado, na mesma região, área ou localidade, assim como a lei proíbe a concessão de serviços em regime público para a mesma empresa em áreas distintas.

b) As tarifas serão estabelecidas nos contratos de concessão, assim como os mecanismos de reajuste e revisão. No regime privado a liberdade de preços será a regra. Quando houver limite ao número de autorizações, as tarifas poderão fazer parte dos critérios de escolha.

c) As empresas prestadoras de serviços em regime público assumirão, no contrato de concessão, obrigações de universalização e de continuidade dos serviços prestados. Além disso, aqueles serviços considerados nas metas de universalização e que apresentarem operação deficitária contarão com recursos do Fundo de Universalização que será criado por uma lei a ser enviada ao Congresso Nacional 120 dias após a aprovação da Lei Geral. Os serviços privados não têm obrigações de universalização, devendo apenas contribuir para o Fundo, nas condições estabelecidas em lei.

d) Os serviços prestados em regime privado serão regidos pelos princípios da atividade econômica, onde a liberdade é a regra. Por outro lado, os serviços prestados em regime público terão acompanhamento próximo da agência.

Tendo em vista as dificuldades de competição na rede local e a possibilidade de formação de oligopólios regionais, cria-se com essa nova diferenciação condições efetivas de penetração de novos prestadores de serviços.

As empresas autorizadas exercerão pressão competitiva para as grandes operadoras dominantes, uma vez que penetrarão nos serviços de maior rentabilidade, obrigando uma redução crescente de preços e inviabilizando os subsídios cruzados entre serviços ou entre usuários. As concessionárias privatizadas terão incentivos extras para cumprir as obrigações de universalização e expansão, tor-

nando-se com isso prestadoras autorizadas e podendo competir em todo o território nacional. Não deve ser excluída a possibilidade de fusão entre as concessionárias regionais, fato que somente será viável após cinco anos e com a aprovação da agência (*a priori*) e concordância do CADE (*a posteriori*).

De fato, a competição será efetiva na fronteira dos mercados, sobretudo nos serviços mais rentáveis (telefonia celular, transmissão de dados, etc.). Potencialmente, a concorrência poderá ser incentivada pela competição entre tecnologias diferentes, como por exemplo entre o celular e a rede fixa, ou entre redes distintas como a TV a cabo e a rede telefônica. Portanto, no médio prazo, as empresas autorizadas a operar em regime privado serão um dos principais instrumentos de que dispõe a Agência Nacional de Telecomunicações para criar um ambiente de contestabilidade para as *INCUMBENTS*. Espera-se que a introdução da competição tenha como conseqüências fundamentais: a redução de preços (ampliando o número de assinantes) e a melhoria da capacidade técnica das empresas, tanto organizacional como tecnológica, incentivando assim o atendimento das obrigações de serviço universal (atendimento à áreas remotas, instituições públicas, etc.).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANCO BOZANO SIMONSEN *O modelo tarifário no processo de privatização*. — Rio de Janeiro: 1997. Transparências elaboradas por Alexandre Gartner (19.08.97)
- BECA, R. *Privatization, deregulation and beyond trends in telecommunications in some main Latin American Countries*.— Santiago de Chile: ECLAC, 1991. mimeo
- BECA, R. *Las empresas transnacionales y las privatizaciones de las telecomunicaciones en America Latina*.— Santiago de Chile: 1992. Transparências apresentadas na CTC (21.10.92)
- BERTHO, C. *Télégraphes et téléphones: de Valmy au microprocesseur*.— Paris: Livre de Poche, 1981.
- BERTHO, C. (direction) *Histoire des télécommunications en France*.— Paris: Ed. ERES, 1986.
- BISHOP, M. e KAY, J. *Does privatization work? Lessons from the UK*.— Londres: London Business Scholl, 1989.
- BITRAN, E. C. e SAAVEDRA, E. P. Algunas reflexiones en torno al rol regulador y empresarial del Estado. In: Oscar Munõz G. (ed.). *Despues de las privatizaciones: hacia el Estado regulador*.— Santiago de Chile: 1993. (Colección Estudos CIEPLAN)
- BRENAC, E. *Néo-liberalisme et politiques industrielles: les conditions et formes différences d'un changement de paradigme - l'exemple des télécommunications en Europe et éléments d'analyse du cas brésilien*. Trabalho apresentado no "XVII Encontro Anual da ANPOCS", Caxambu, MG, out. 1993.
- BROCK. *The telecommunications industry: the dynamics of market industry*.— Cambridge, Mass.:Harvard University Press, 1982.
- CAWSON, A. et alli. *Hostile Brothers - competition and closure in the european electronics industry*.— Oxford: Clarendon Press, 1990.
- COHEN, É. *Le Colbertisme "high tech"*.— Paris: Ed. Hachette, 1992.
- COSTA, M. C. *Telecomunicações no Brasil: a trajetória de uma política tecnológica (1962-1987)*.— Campinas: IFCH/UNICAMP, 1991. mimeo. Dissertação de Mestrado.
- CURIEN, N. e GENSOLLEN, M. De la théorie des structures industrielles à l'économie des réseaux de telecommunication. *Revue Économique*, v.38, n.2, p.521-578, 1987.
- CURIEN, N. e GENSOLLEN, M. *Economie des télécommunications - ouverture et réglementation*.— Paris: ENSPTT/Economica, 1992.
- DINCBUDACK, N. Liberalisation de l'industrie anglaise des télécommunications. *Revista Reseaux (CNFT)*, n.23, mar.1987.
- DURUPTY, M. *Les entreprises Publiques*.— Paris: Presses Universitaires de France (PUF), 1986
- DURUPTY, M. *Les privatisations en France*.— Paris: La Documentacion Francaise, 1988. (ND, n.4857)
- HERRERA, A. La privatizacion de la telefonia Argentina. *Revista de la CEPAL*, n.47, ago. 1992.
- HILLS, J. *Deregulating telecoms: competition and control in the United States, Japan and Britain*.— Londres: Frances Pinter, 1986.
- KEEN, P. G. W. *Guia gerencial para a tecnologia da informação*.— Rio de Janeiro: Editora Camous, 1996.
- LIBOIS, L. J. *Genese et croissance des télécommunications*.— Paris: Masson, 1983.

- MACULAN, A-M. *Processo decisório no setor de telecomunicações*.— Rio de Janeiro: IUPERJ, 1981. mimeo. Dissertação de Mestrado.
- MACULAN, A-M. *Telecommunications policy and new forms of globalization in Latin America. México*. Trabalho apresentado no "VI CLAIO", 5-9 de outubro de 1992. mimeo
- MARCHAND, M. *La saga du Minitel*.— Paris: Editions Larousse, 1988.
- MOREIRA, M. M. *Progresso técnico e estrutura de mercado: o caso da indústria de tequipamentos*. BNDES, 1989. (13^o Prêmio)
- MORGAN, K. Telecom strategies in Britain and France: the scope and limits of neo-liberalism and dirigisme. In: SHARP, M. e HOLMES, P. (eds.) *Strategies for new technology - case studies from Britain and France*.— Londres: Philip Allan, 1989.
- NASCIMENTO, J. Q. Sistema TELEBRÁS - velhos e novos desafios. *Telebrasil*, ano 18, n.104, nov./dez. 1993.
- NORA, S. e MINC, A. *L'informatisation de la société*.— Paris: La Documentation française, 1978.
- O'BRIEN, V. *The fast forward MBA in Business*.— New York: Ed. John Wiley & Sons, 1996.
- PESSINI, J. E. *A Indústria brasileira de telecomunicações: uma tentativa de interpretação das mudanças recentes*.— Campinas, IE/UNICAMP, 1986. mimeo. Dissertação de Mestrado.
- PREISKEL, R. e HIGHMAN, N. Liberalization of telecommunications infrastructure and cable television networks - the European Commission's Green Paper. *Telecommunications Policy*, v.19, n.5, p.381-395, 1995.
- QUANDT DE OLIVEIRA, E. *Renascem as telecomunicações - construindo a base*.— São José dos Pinhais, Paraná: Editora Editel, 1992.
- THATCHER, M. Telecommunications in Britain and France: the impact of national institutions. *Communication & Strategie*, n.6, 2^o trimestre 1992.
- VICKERS, J. e YARROW, G. *Privatization: an economic analysis*.— England: MIT Press, 1988.
- WILKS, S. e WRIGHT, M. (ed.) *Comparative government-industry relations - Western Europe, United States and Japan*.— Oxford: Clarendon Press, 1987.
- WILLIAMS, J. A case study in privatising a major public corporation. In: WALKER, M. (ed.). *Privatization: tatics and techniques - proceedings of an international simposium*.— Canada: Fraser Institute, 1988.
- WILLIAMSON, J. (org.) *Latin American adjustment: how much has happened?*— Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1990.
- WOHLERS DE ALMEIDA, M. *Reestruturação, internacionalização e mudanças institucionais das telecomunicações: lições das experiências internacionais para o caso brasileiro*. 1994. Tese de Doutorado apresentada ao IE/UNICAMP.
- WOHLERS DE ALMEIDA, M. Serviços de infra-estrutura de telecomunicações e competitividade. In: *Estudo da competitividade da indústria brasileira — ECIB*.— Campinas: 1993. (Relatório Técnico, Consórcio UNICAMP-IEI/UFRJ-FDC-FUNCEX)
- WOHLERS DE ALMEIDA, M. e BAPTISTA, M. A. C. *A flexibilização do monopólio das telecomunicações: desafios e mitos*.— Campinas: IE/UNICAMP 1995. (Texto para Discussão, n.49)
- WOHLERS DE ALMEIDA, M. e CROSSETI. Estudo de caso sobre networking de telecomunicações no setor de supermercados. In: COUTINHO, L. -G., CASSIOLATO, J. E. e GONÇALVES DA SILVA, A. L. *Telecomunicações, globalização e competitividade*.— Campinas: Ed. Papirus, 1995.
- ZYSMAN, J. *Governments, markets and growth*.— Ithaca: Cornell University Press, 1983.

RELATÓRIOS TÉCNICOS, REVISTAS E JORNAIS

Business Week - vários números.

DATAPRO (vários anos) - Datapro Reports on International Telecommunications. (Relatório sobre empresas de telecomunicações editado regularmente pela McGraw-Hill).

Economia Pubblica. Revista Bimestral de Estudos e Informação do CIRIEC. Editora Franco Angeli, Milão - vários números.

Gazeta Mercantil - vários números

IESP - Indicadores IESP (FUNDAP) - vários números

PASTE (1995 e 1997). Programa de Recuperação e Ampliação do Sistema de Telecomunicações e do Sistema Postal. Ministério das Comunicações. Brasília.

RECOM - Relatório de Avaliação do Desempenho Mercadológico. Publicação Mensal. Diretoria de Operação, Telebrás.

Relatório Anual (Diretoria) da Telebrás - vários anos

Revista Telebrasil - Revista Brasileira de Telecomunicações e Informática - vários números

Revista TelePress Latinoamérica - vários números

Revista Veja - vários números

TELEBRÁS (1991). Guia do Investidor. Vice-Presidência.

TELEBRÁS (1993a). BRASIL - Plano de Desenvolvimento das Telecomunicações 1993 - 2003. Versão No 1.7, ex. mimeo, Brasília.

TELEBRÁS (1994). Mito e Verdade. Departamento de Comunicação Social da Telebrás, Brasília.

TELEBRÁS (1996). Tarifas Telefônicas - Posição do Brasil no Mundo - 1995/1996 - Brasília, março de 1996.

TELEBRÁS - "Livro Azul" (Vice-Presidência) - vários anos

Telecommunications Policy - vários números.

Telephony - vários números.

ANEXOS

Anexo I
Desempenho Técnico e Econômico do
Sistema TELEBRÁS (1991-1996)

ANEXO I

Desempenho Técnico e Econômico do Sistema TELEBRÁS
(1991 - 1996)

		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
P L A N T A	1. Terminais Convencionais Instalados (Mil)	9.298	9.768	10.579	11.385	12.036	13.310	14.891
	2. Densidade Convencional (Usuários por 100 habitantes)	7,2	7,3	7,8	8,2	8,6	9,3	10,2
	3. Terminais Celulares Instalados (Mil)	11,0	14,0	60,7	250,5	720,7	1.530,5	2.816,5
	4. Densidade Celular (Term. Inst. por 100 habitantes)	0,0	0,0	0,0	0,2	0,5	1,0	1,92
	5. Total de Terminais - Convencionais e Celulares (Mil)	9.309	9.782	10.640	11.636	12.757	14.840	17.708
	6. Total de Termin. em Serviço (Convencional e Celular) (Milhões)	8,55	9,15	9,87	10,7	11,7	13,36	16,12
	7. Telefones Públicos (Mil)	227,0	236,4	243,2	261,7	325,1	347,3	406
	8. Contratação de Terminais Convencionais (Mil)	245	598	347	1.094	1.128	1.097	4.620
	9. Contratação de Terminais Celulares (Mil)	3	29	48	336	609	1.521	2.050
	10. Taxa de Digitalização da Rede (% linhas locais digitais)	13,9	16,1	22,2	27,9	35,7	46,7	57,1
	11. Acesso de Comunicação de Dados Dedicados - Total (Mil)	nd	27,7	155,8	181,0	183,2	186,2	-
	12. Acesso de Comunicação de Dados Comutados (Mil)	nd	3,0	24,4	30,7	30,7	64,5	-
	13. Localidades Atendidas (unidade)	13.879	14.538	15.412	16.109	17.460	18.843	20.894
	14. Empregados (unidade)	93.087	89.098	89.593	93.574	95.596	92.509	89.549
	15. Empregados por 1.000 Termin. Convenc. Instalados	10,0	9,1	8,5	8,2	8,0	7,0	6,0
TRÁ	16. Tráfego Local (Bilhões de Pulsos)	42,0	46,6	49,9	53,3	55,6	58,7	59,6
FE	17. Tráfego Interurbano (Bilhões de Minutos)	11,1	12,8	12,7	13,7	15,9	20,4	23
GO	18. Tráfego Internacional de Saída (Milhões de Minutos)	165,1	163,5	154,2	150,6	181,1	286,4	358,9
QUALI- DADE	19. Taxa de Congestionamento (Objetivo <= 6%)	25,9	21,1	13,7	10,8	9,7	9,6	8,9
	20. Tom de Discar em até 3 Segundos (Objetivo >= 98%)	88,3	90,6	94,5	96,1	96,7	97,2	-
E	21. Receita Operacional Líquida (R\$ Milhões de Dez/95) *	5.354	5.103	6.563	7.494	8.060	8.618	12.487
C	22. Receita por Terminal Médio em Serviço (R\$ Mil de Dez/95) *	626,2	557,7	664,9	700,4	688,9	645,1	847,2
O	23. Lucro Operacional do Exercício (R\$ Milhões de Dez/95) *	1.898	(271)	477	1.355	838	1.386	4.066
N	24. Lucro Líquido do Exercício (R\$ Milhões de Dez/95) *	794,8	(195,90)	424,9	1.669,0	684,2	809,6	2.756,4
Ô	25. Margem Operacional (25 = 23/21) (em %)	35,3	(5,3)	7,3	18,1	10,4	16,1	32,6
M	26. Margem Líquida (25 = 24/21) (em %)	14,8	(3,8)	6,5	22,3	8,5	9,4	22,1
I	27. Patrimônio Líquido (R\$ milhões) *	9.183	17.149	18.553	21.127	23.291	25.431	27.662
C./	28. Rentabilidade sobre o Patrimônio Líquido (em %)	9,5	(1,1)	2,3	8,6	3,0	3,3	-
F	29. Investimento Econômico (R\$ Milhões de Dez./95) *	2.783	3.263	4.272	4.285	4.414	4.532	6.843
I	30. Grau de Endividamento (em %)	-	37,9	38,2	29,4	24,9	21,9	22,96
N	31. Total de Ações em 31/12 (milhões)	143.202	241.399	276.174	285.024	298.729	309.102	320.656
Â	32. Valor Patrim. da Telebr. por mil ações em 31/12 (R\$ de Dez/95)	43,3	54,4	52,6	58,7	61,1	82,27	-
N	33. Valor da Ação Telebr. PN em 31/12 (R\$ de Dez/95 por mil ações)	2,48	28,90	24,50	48,97	46,41	46,80	-
C.	34. Valor de Mercado da Telebr. em 31/12 (R\$ de Dez/95 milhões)	355	6.976	6.766	13.958	13.864	14.466	-
	35. Valor de Mercado por Term. Inst. em 31/12 (R\$/terminal)	38	713	636	1.200	1.087	974	-

Fontes: Relatórios de Administração da TELEBRÁS (vários números); Jornal Gazeta Mercantil (vários números);
Obs.: * Valores de 1996 estão em moeda corrente.

Anexo II
Experiências Internacionais de Reestruturação

ANEXO II

EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE REESTRUTURAÇÃO

Apresentamos aqui três experiências de reestruturação, que ilustram de maneira bastante nítida as tendências básicas de evolução da organização institucional do setor: Inglaterra - privatização para agentes internos; França - modernização sem privatização; e América Latina hispânica - privatização para operadores externos.

II.1 Inglaterra

O programa de reformas efetuado pelos conservadores ingleses (liderados por Margaret Thatcher em seus dois primeiros mandatos) foi ultraliberal, abrangendo os principais aspectos do modelo de telecomunicações. Esse programa pode ser descrito pelo trinômio liberalização (controlada), re-regulamentação e privatização (política e comercialmente orientada). Embora em linhas gerais todo o programa tenha sido concebido durante o primeiro mandato dos conservadores (1979/1983), apenas a primeira parte, relativa à liberalização, foi realizada no período. As outras duas partes do programa somente puderam ser implantadas durante o segundo mandato (1983/1987), pois necessitavam maior legitimidade política, que só adveio com a vitória eleitoral de junho de 1983.

Concretamente, instituiu-se um duopólio na rede básica até 1991, - incluindo o operador tradicional British TELECOM (BT) e mais uma empresa, a Mercury. Estruturou-se uma agência independente de regulamentação, a OFTEL (Office of Telecommunications), e desenvolveu-se uma política bastante liberal no restante da estrutura de mercado (telefonia móvel, VANS e demais serviços).

O início das reformas, realizadas sob o comando político do gabinete conservador de Thatcher, a partir do início dos anos 80, não pode ser dissociado do fraco desempenho do British Post Office (nome anterior da BT), verificado no decorrer da década anterior.

A partir da vitória dos conservadores (liderados por Margaret Thatcher) em junho de 1979, a agenda política para as telecomunicações incluiu não só a separação formal entre os serviços postais e os de telecomunicações, como também a abertura da operação da rede básica, do fornecimento de equipamentos terminais e dos serviços de valor adicionado nas telecomunicações (Value Added Network Service - VANS).² Tais medidas foram aprovadas pela Lei de Telecomunicações de julho de 1981, que formalizou a existência da British Telecommunications (BT) como uma *public corporation* exclusivamente voltada às telecomunicações, que, àquela época, ainda detinha o monopólio do fornecimento do primeiro aparelho telefônico (na residência ou empresa). Essa fase inicial das reformas também incluiu a proposição de privatização da Cable & Wireless (C&W), empresa que geria os serviços de telecomunicações em ex-colônias britânicas e havia sido nacionalizada em 1949.

Ao Ministério de Indústria e Comércio foram delegados poderes para licenciar os novos operadores, tanto da rede básica como dos serviços especializados de telecomunicações (o OFTEL - Office of Telecommunications - viria a ser implantada apenas em 1984).

Em junho de 1981, foi anunciada a formação de um consórcio interessado em explorar a rede básica, formado pela Cable & Wireless - C&W (40%), British Petroleum (20%) e pelo Barclays Bank (20%), denominado Mercury Communications *Ltda*. Já no início de 1982, o consórcio obteve uma

¹ Sobre as reformas das telecomunicações na Inglaterra, consultar: Cawson *et alii* (1990), Hills (1986), Morgan (1989) e, para uma avaliação da privatização, Bishop and Kay (1989).

² Entre 1981 e 1986 foram licenciados mais de 700 serviços VANS (Value Added Network Service).

licença provisória de funcionamento. Posteriormente, a C&W tornou-se a proprietária integral da Mercury, uma vez que os outros participantes resolveram desistir do empreendimento. A nova operadora pretendia instalar uma avançada rede digital de telecomunicações de longa distância, primordialmente destinada aos grandes usuários, tais como empresas de grande porte, multinacionais e bancos, situados nas maiores cidades do país. A rede de fibras ópticas da companhia, implantada ao longo dos trilhos da British Rail, previa a interligação de grandes centros urbanos, tais como Manchester, Leeds, Birmingham, Bristol e Londres. Com o propósito de estender sua cobertura para toda a Grã-Bretanha, a empresa queria ainda alugar outros equipamentos, como circuitos da própria BT ou "transponders" no satélite INTELSAT V. Destacava-se também o rápido início da implantação de uma rede local em Londres, especialmente dedicada ao atendimento do centro financeiro londrino (*City*). Embora o público visado fosse sobretudo formado por grandes empresas, a intenção da Mercury era também atingir uma parcela dos usuários residenciais, de modo a obter 5% do mercado de telecomunicações em 1990.

Como decorrência da ampla liberalização das redes de "valor adicionado" e da abertura da rede básica para outro operador, deveriam ser extremamente beneficiados os usuários intensivos de telecomunicações, tais como multinacionais, bancos, empresas de serviços financeiros, firmas de seguro, companhias de aviação e grandes agências de notícias.

Da Liberalização à Privatização (a Lei de Telecomunicações de 1984)

A privatização da BT não constava dos planos iniciais do Governo Thatcher. Sua inclusão na agenda governamental como uma opção política exequível começou a ocorrer a partir de meados de 1981, quando o governo deparou com os enormes problemas advindos da necessidade de financiamento dos grandes planos de investimento da empresa, agravados pelo contexto recessivo da época e pela rígida política monetarista de contenção do crédito (adesão às rígidas regras impostas pelo FMI, como o PSBR - Public Sector Borrowing Requirements). Além da ênfase na problemática do financiamento como elemento indutor da inflexão política em direção à privatização, há duas outras questões. Em primeiro lugar, o governo havia se convencido de que a BT, em seu formato público, poderia vir a frustrar o processo de liberalização e, ademais, os servidores públicos encarregados das mudanças em curso não dispunham de conhecimento tecnológico suficiente para se contrapor ao da BT. Em segundo lugar, a orientação ideológica governamental era pautada pela convicção de que a propriedade pública da BT não incentivava a melhoria de sua eficiência produtiva e, nesse sentido, a privatização iria propiciar a remodelação da empresa, de modo a permitir o fornecimento de melhores serviços, sob preços mais adequados.

Em julho de 1982, para surpresa da BT, que não havia sido previamente informada, o governo publicou um livro branco, intitulado "*The Future of Telecommunications in Britain*" (Department of Trade and Industry, 1982), anunciando a intenção de privatizar a companhia. O mesmo documento, não somente exaltava a importância dos mecanismos de mercado e da escolha do consumidor, como justificava a medida como decorrência da Lei de Telecomunicações de 1981, enfatizando a necessidade de maior concorrência no setor e a urgência de se obter receita para os cofres governamentais, de forma desvinculada do PSBR.

Reconhecendo que a futura posição da BT no mercado ainda seria dominante, foi também proposta a constituição de uma agência de regulamentação, denominada OFTEL (Office of Telecommunications), nos mesmos moldes de um órgão já existente, o Office of Fair Trading. A OFTEL seria dirigida por um Diretor Geral (DGT - Director General of Telecommunications) a ser indicado pelo ministro da Indústria e Comércio.

Ambas as questões - privatização e regulamentação - eram realmente temas complexos e politicamente delicados, e também apresentavam uma grande dose de incerteza. O valor previsto da venda (51% do capital da BT) atingia quase £ 4 bilhões, fazendo desta a maior operação até então realizada em todas as bolsas de valores do mundo, superando em várias vezes os maiores lançamentos individuais de ações, tanto na Grã-Bretanha como nos EUA. Uma série de dúvidas surgiu sobre a capacidade do mercado acionário em absorver uma operação dessa magnitude, a conveniência de subdividir a operação, e mesmo questões relativas à maneira de exercer a regulamentação e à própria eventualidade de desmembrar a empresa, tal como foi feito com a AT&T americana. A montagem do aparelho regulatório de empresas privadas era também uma temática sem precedentes na experiência inglesa.

O projeto de lei (*Bill*) foi apresentado ao Parlamento em novembro de 1982, onde teve longa e complexa tramitação, suscitando ainda extensos debates no âmbito extra-parlamentar. Sua aprovação formal somente viria a ocorrer no início de 1984, no segundo mandato dos conservadores, após a vitória eleitoral de junho de 1983, que contribuiu decisivamente para legitimar a posição governamental pró-privatização. A validação "real" da Lei, denominada *Royal Assent*, foi efetivada em 12 de abril de 1984.

A Ameaça de Desmembramento

Um dos temas polêmicos da privatização era a possibilidade de desmembramento da BT, nos mesmos moldes da AT&T americana. Em vista do poder de mercado que *de fato* seria transferido a uma BT privada, proposições de desmembramento foram feitas por parlamentares *tories* mais liberais, associações de usuários como o TMA (Telecommunications Managers' Association), e mesmo por parte de futuros competidores, como Lord Weinstock, da GEC, que mostrou disposição de comprar parte da companhia, caso houvesse a ruptura. De certa forma, essa seria a solução mais condizente com a "lógica" da liberalização, uma vez que propiciaria o surgimento de um ambiente mais concorrencial.

No entanto, os interesses contrariados e a mobilização de forças que se opunham à medida foram de magnitude suficiente para que a opção de desmembramento fosse abandonada pelo governo. A manutenção da estrutura da BT foi ativamente defendida tanto pelos gerentes qualificados da empresa quanto pelas instituições financeiras da *City* envolvidas na operação de venda. A alta gerência, por sua vez, se mobilizou intensamente para a consecução de três objetivos bem delineados, assim descritos por Vickers and Yarrow (1988): evitar que a BT fosse desmembrada na mesma linha da AT&T; minimizar a possibilidade de surgimento de forças concorrentes e assegurar que a regulação fosse a mais suave possível, de maneira a preservar o poder discricionário da BT.³

Considerações políticas quanto à necessidade de uma venda rápida e bem-sucedida, além da maior possibilidade de obtenção de recursos para o Tesouro, na hipótese da venda sem ruptura, também tiveram grande peso na decisão governamental. Os próprios sindicatos, quando perceberam que a privatização era inevitável, também optaram por reivindicar aquilo que era possível, apoiando a manutenção da estrutura da empresa (não desmembramento) e a inserção de cláusulas de maior conteúdo social na legislação.

³ Embora os economistas liberais ingleses (que forneciam a sustentação teórica para as reformas) teoricamente sustentassem tanto a liberalização como a privatização das telecomunicações desse país, a evolução do programa revelou de forma bastante clara a *contradição* entre as duas medidas.

A Estrutura de Regulamentação

Outro item de grande relevância nos debates era a constituição de uma estrutura de regulação do setor, onde deveria ser demarcados tanto sua abrangência como os mecanismos a serem utilizados.

Utilizando-se mais uma vez de consultoria externa, em outubro de 1982 o governo encomendou um estudo ao professor Stephen Littlechild, da Universidade de Birmingham, para que fossem analisadas alternativas de controle da empresa. O relatório *Littlechild*, divulgado em fevereiro de 1983, avaliou cinco diferentes mecanismos de regulação, dentre os quais constavam as propostas já em discussão no interior do governo e também a fórmula americana, baseada no controle da taxa de rentabilidade da empresa.⁴ Algumas das propostas discutidas por funcionários do governo baseavam-se no controle da taxa de lucro, nos mesmos moldes da regulação americana. A proposição do professor, no entanto, foi a de se adotar um dispositivo do tipo *price-cap*, chamado LTR (*local tariff reduction*), que posteriormente veio a ser conhecido como fórmula RPI - x (*retail price index minus x*). Ou seja, durante um certo período de tempo a tarifa dos serviços de telecomunicações não poderia aumentar mais do que o índice de inflação menos o valor de um certo parâmetro.⁵

Vale dizer que o controle dos preços na forma de fixação de um teto máximo, em contraposição à regulamentação da taxa de lucro, dispositivo usado em boa parte dos sistemas de controle dos serviços públicos em vários países do mundo, foi muito bem recebido pelo setor financeiro, que considerava o mecanismo atraente para o investidor, uma vez que não haveria restrição direta aos lucros da companhia.⁶

Os objetivos que vieram a ser atribuídos à OFTEL, conforme a Lei de Telecomunicações de abril de 1984, eram bastante extensos, e por vezes conflitivos, mas não deixaram de assentar as bases para a montagem de outros órgãos de regulação. Suas principais missões eram a de administrar a regulação de preços, agir como canal de recebimento de reclamações, assegurar que as empresas cumprissem os termos de sua licença, além de promover a concorrência no setor.

A Operação de Privatização

Como o governo fez da privatização um instrumento político para incorporar o grande público no negócio, materializando assim a idéia *thatcherista* de "capitalismo popular", intensificaram-se os laços governamentais com as instituições financeiras da City que iriam promover a venda. Mas, à medida que não detém conhecimento suficiente na área de grandes operações financeiras - contrariamente ao exemplo francês - o governo inglês irá recorrer, mais uma vez, a especialistas externos, neste caso os tradicionais operadores e corretores da Bolsa londrina, estreitando ainda mais os laços com o setor financeiro e reiterando uma aproximação já feita por ocasião das eleições vencidas em junho de 1983.

Logo no início de 1984, começaram as discussões entre o Ministério da Indústria e Comércio e um pequeno núcleo de instituições financeiras, dentre as quais se destacava a Kleinwort Benson, com a finalidade de montar a estrutura do negócio. O objetivo era o de vender 51% das ações da BT, avaliadas em quase £ 4 bilhões. Como o governo ainda iria permanecer na condição de maior acionista individual (49%), houve um acordo explícito, amplamente divulgado nos folhetos de propa-

⁴ Para maiores detalhes, consultar Vickers e Yarrow (1988).

⁵ A aplicação da fórmula RPI-x implicou extensas negociações com a BT, no sentido de decidir quais seriam os serviços a serem controlados e qual o valor de X; este valor, a ser aplicado durante o primeiro período de 5 anos, foi negociado em 3%.

⁶ Sobre este tema específico, consultar Williams (1988).

ganda, de que esse poder não iria ser exercido para fins de política governamental e que os dois diretores a serem indicados pelo governo teriam compromissos exclusivamente com a empresa. Entretanto, foram criadas algumas salvaguardas, na forma de ações especiais, as chamadas *golden shares*, a serem detidas pelo governo, com o objetivo de assegurar seu domínio sobre questões mais gerais e estratégicas como o fechamento da empresa. A legislação ainda especificou que nenhum acionista individual poderia deter mais do que 15% das ações da empresa.

A campanha publicitária deflagrada no processo da privatização foi enorme e diferenciada para cada um dos mercados envolvidos na futura operação (investidores institucionais, grande público, funcionários da BT e investidores estrangeiros).

A expectativa de uma valorização imediata das ações havia se traduzido em uma grande corrida do público para subscrever o pedido de compra das ações, que superou em cinco vezes o montante disponível para a venda. Quando as ações foram finalmente vendidas, no dia 3/12/84, essas expectativas de subvalorização do preço de oferta realmente se confirmaram, havendo uma elevação de 33% em seu valor, somente no primeiro dia de negociações. A possibilidade de ganho no curto prazo fez com que houvesse uma sensível diminuição do número de acionistas individuais, que passaram de 2,3 milhões, em novembro de 1984, para 1,49 milhões, ao final de 1986. Dessa maneira, os pequenos acionistas individuais, que logo após a privatização detinham 19,5% do conjunto das ações negociadas, diminuíram progressivamente seu peso, chegando a 9,9% ao final de 1990.⁷

Embora o governo tenha considerado a privatização da BT como muito bem-sucedida, adotando-a, inclusive, como modelo para as vendas subsequentes de empresas do serviço público, para as quais foram estabelecidas normas semelhantes - tanto para o arcabouço regulatório como para a estrutura financeira da venda -, foram apresentadas várias críticas, mesmo por economistas defensores da idéia de privatização.

Vickers and Yarrow (1988) e Bishop and Kay (1989), por exemplo, efetuando uma minuciosa avaliação de seus impactos, concentraram sua crítica nos seguintes itens: subvalorização das ações prejudicando a obtenção de recursos para o Tesouro; excessivo custo de promoção, propaganda e intermediação financeira, e enfraquecimento da posição financeira do governo no longo prazo.

Reflexos do Novo Quadro Regulamentar nas Telecomunicações Inglesas

As alterações anteriormente descritas implicaram uma profunda mudança na natureza da regulamentação, que deixou de ser implícita - inerente ao anterior regime de propriedade pública integral dos serviços de telecomunicações - para se tornar objeto explícito de atenção dos órgãos de controle governamental: OFTEL (Office of Telecommunications), Ministério da Indústria e Comércio, além do MMC - Monopolies and Mergers Commission. No caso da rede básica, a estrutura emergente a ser controlada era a de um duopólio extremamente assimétrico. Essa estrutura, por um lado, comportava a BT, empresa de grande porte (pouco mais de 90% do mercado) e de abrangência nacional, responsável por um intenso programa de modernização e diversificação de sua rede, e, por outro, a Mercury que, embora de porte muito menor (5% do mercado), atendia primordialmente a clientela empresarial, além de implantar redes específicas que já incorporavam tecnologias digitais mais modernas, no que obtinha certas vantagens competitivas sobre a BT. Esta ainda tinha que suportar os maiores custos provenientes de equipamentos mais antigos (analógicos), o que não era o caso da Mercury.

⁷ Cifras apresentados em *Labour's Privatisation Dossier*, documento oficial do Partido Trabalhista, setembro de 1991, p.10.

No início da década de 90, o governo inglês resolveu modificar a regra do duopólio na rede básica interna; no entanto, para as comunicações internacionais, essa regra continuou válida.⁸ A partir dessa época, foram outorgadas muitas concessões, tanto para a rede local quanto para a rede interurbana, de modo a incluir os seguintes operadores: Energis Communications (subsidiária da área de energia elétrica), COLT - City of London Telecommunications (subsidiária da Fidelity Investments), Ionica L3 Ltda. (companhia local que utiliza tecnologias *wireless*), Torch TELECOM (parceria empresa elétrica/operador local), além de várias operadoras de TV a cabo (concessão para rede local). Não obstante essa abertura que propiciou um ataque ao mercado da BT a partir de vários flancos (as empresas elétricas por meio de redes nacionais, e as de TV a cabo por intermédio de redes locais), essa operadora continuou como empresa dominante no oligopólio que controla a rede básica, sendo que, em maio de 1996, chegou a propor a compra da Cable & Wireless - controladora da Mercury,⁹ embora quase concluída à essa época, a negociação foi desfeita devido a uma reavaliação dos riscos regulatórios envolvidos, uma vez que a Cable & Wireless opera em países com distintas bases legais.

Na telefonia celular operam duas empresas. a CELLNET (desde janeiro de 1985), que é 60% da BT e 40% da TELECOM Securicor Cellular Radio e também a Vodafone (propriedade da Racal TELECOM).

A BT já havia deslanchado grandes planos de reestruturação e modernização desde seu surgimento como *public corporation* em 1981, bem antes de sua privatização ao final de 1984. Naquela época, sob o comando do novo presidente da empresa, George Jefferson, oriundo do setor aeroespacial, iniciou-se uma fase de grande reestruturação organizacional e de mudança do enfoque estratégico da empresa, orientado preferencialmente por critérios de mercado (rentabilidade no curto prazo). Rapidamente, então, a BT passou a se comportar menos como uma tradicional companhia de serviço público, e mais como uma grande empresa comercial em busca de modernização e expansão.

De todo modo, os reflexos do novo comportamento da BT são sentidos em várias áreas, tais como política tarifária, recursos humanos, articulação com os fornecedores de teleequipamentos, e diversificação - abrangendo telefonia celular e uma ampla gama de serviços de valor adicionado em âmbito nacional e internacional. Em relação ao número de funcionários, houve um severa redução, decrescendo de 227 mil, em 1991, para 137,5 mil, em 1995.

Quanto à nova política tarifária, nota-se que, mesmo obedecendo-se à regra do *price-cap*, em um período de quatro anos (1981/1985) as tarifas relativas à conexão com a rede e à assinatura sofreram um aumento de cerca de 20%, as tarifas locais cresceram em torno de 19%, enquanto que algumas linhas interurbanas registraram reduções superiores a 30% [Dincbudack (1987)]. A reestruturação tarifária da BT fez com que a empresa viesse a apresentar um dos maiores níveis de tarifas locais dentre os países da OCDE (ver Anexo 1), enquanto as tarifas internacionais situavam-se entre as mais baixas. Essa estratégia tentava, não sem sucesso, atrair para a Inglaterra parte do tráfego intercontinental Europa-Estados Unidos. Entretanto, no nível interno, acarretava uma nítida redistribuição de custos do sistema de telecomunicações, de modo a neutralizar o mecanismo de subsídios cruzados, o qual permitia a existência de tarifas subsidiadas na rede local, financiadas pela receita advinda de

⁸ A revisão do duopólio interno foi precedida da publicação, em março de 1991, do *White Paper Competition and Choice: Telecommunications Policy for the 1990's*; o início da revisão do duopólio internacional (BT e Mercury) somente veio a ser proposto em março de 1996, quando foi lançado um documento de consulta pública para esse fim. Nesse documento, o governo expressava várias preocupações relativas à nova medida, incluindo o risco de unilateralidade de abertura na área internacional apenas pela Inglaterra, o que viria a prejudicar os operadores britânicos.

⁹ Caso houvesse fusão da BT com a Cable & Wireless a Mercury deveria ser vendida para um terceiro operador (na época a imprensa comentava que poderia ser a Deutsche Telekom ou a Bell Canada) para não configurar o retorno a uma situação quase monopolista da BT.

tarifas maiores do que os custos nas rotas mais lucrativas, tais como as interurbanas de maior densidade de tráfego.

A política de compras de teleequipamentos da BT também foi reestruturada, alterando radicalmente (desarticulando) a relação serviços-indústrias na Inglaterra. Até a época da liberação, em 1981, o PO (Post Office - antigo nome da BT) mantinha estreitas relações de colaboração e financiamento na área de P&D com os principais fornecedores ingleses de teleequipamentos - basicamente as firmas GEC, Plessey e STC, filial da ITT -, particularmente no âmbito do projeto denominado Sistema X, o qual se voltava ao desenvolvimento de uma central de comutação eletrônica temporal (CPA-T).¹⁰ Contrastando com o êxito de experiências semelhantes feitas em outros países (exemplificados pelo sucesso das versões das centrais ESS-5, da AT&T americana, E-10, da Alcatel francesa, ou a EWSD, da Siemens alemã), o desempenho conjunto do sistema formado pelo PO e os três fabricantes ingleses referidos foi francamente desfavorável, bastando mencionar os graves problemas administrativos, comerciais e mesmo de engenharia do projeto Sistema X.

O comportamento atual da BT é típico de uma grande companhia privada, atuando na área de tecnologias de informação, ainda que seja "suavemente regulamentada" em alguns segmentos operacionais. Desde o início da década de 90 é uma das empresas mais lucrativas do mundo empresarial britânico. Sua internacionalização é também um fato de destaque, contribuindo para revelar os alcances da *via inglesa*. Esta, como vimos, privilegiou os interesses dos grandes usuários, onde se inclui uma parcela considerável de multinacionais, desconsiderando a face industrial do complexo de telecomunicações como um vetor de reestruturação do setor.

No entanto, a situação inglesa é extremamente singular quando comparada com outros países da Europa continental, como a Alemanha, a França ou a Itália. Além da presença dos conservadores no comando político do país por quatro mandatos consecutivos, a atipicidade inglesa é também explicada pelo fato de que a Inglaterra possui uma estrutura industrial relativamente mais concentrada, com uma forte presença de empresas multinacionais (muitas delas de origem americana), demandando assim políticas de desregulamentação semelhantes àquelas vigentes nos EUA. Ademais, os grandes usuários são politicamente mais organizados nesse país em relação aos das outras nações européias.

Deve-se ressaltar que não é desprezível o argumento anteriormente exposto de que o monopólio público poderia ameaçar a posição da City como grande praça financeira internacional. Talvez seja mais do que uma mera coincidência o fato de que os países que mais avançaram na liberalização - EUA, Inglaterra e Japão - também se constituam em poderosos centros financeiros internacionais.

Os limites da reforma inglesa decorrem de sua não inserção em políticas globais de reestruturação industrial,¹¹ tal como a japonesa, ou mais diferenciadas e específicas, como a francesa, a italiana,

¹⁰ A articulação formal serviços-indústria nas telecomunicações inglesa era bastante antiga, destacando-se a formação do JERC (Joint Eletronic Research Commitee), em 1958, entre o Post Office e os principais fornecedores de centrais de comutação.

¹¹ Vale observar que o exame da *via inglesa* de reestruturação não se esgota em questões setoriais, específicas das telecomunicações, mas deve ser referido a um contexto mais amplo, no qual o declínio histórico da indústria britânica e os limites estruturais para a implementação de políticas industriais ativas nesse país devem ser levados em consideração. O debate dessa problemática é objeto de inúmeros trabalhos, merecendo ser destacado o de Zysman (1983), onde o autor ressalta que a existência de um sistema financeiro baseado no mercado de capitais, dificultando a alocação de crédito de longo prazo para setores industriais prioritários para a renovação tecnológica da indústria, e a conformação de um Estado não-intervencionista, não obstante a presença de um grande aparato de empresas públicas antes da "era Thatcher", representam dificuldades históricas desse país, constituindo-se em limites estruturais para a execução de políticas industriais ativas.

ou mesmo a alemã. Ao descartar os interesses da indústria inglesa de teleequipamentos, foi aberto o mercado interno à concorrência internacional, sem, no entanto, haver reciprocidade em outros mercados externos. Dessa maneira, as empresas inglesas atualmente são as menos protegidas da Europa, e a Inglaterra apresenta déficits crescentes na balança comercial de teleequipamentos, ao lado de um aumento sensível na dependência de fornecimento de tecnologia externa. Esse desequilíbrio, como vimos, é resultado da estratégia de reestruturação do setor, que vem privilegiando o atendimento das demandas crescentemente sofisticadas dos grandes usuários comerciais, no que se choca com a oferta tecnologicamente menos avançada da indústria inglesa. Constatou-se, ainda, que o desequilíbrio permanece, apesar da política de atração de grandes usuários internacionais para localizarem seus investimentos na Grã-Bretanha, o que acarretou uma onda de investimentos dos grandes fabricantes internacionais japoneses e americanos, notadamente interessados em se aproximar do mercado da Europa continental.

A presença desses grandes investidores na Inglaterra também repercutiu dentro da própria direção da BT. No início de 1996, foi escolhido como novo diretor executivo da operadora Peter Bonfield, até então diretor e presidente da ICL/Fujitsu (grande fabricante inglesa de computadores, adquirida em 1991 pela Fujitsu japonesa). O novo diretor ainda continua presidente da ICL/Fujitsu (mas executivo da BT) e pretende utilizar seus laços com o mundo empresarial japonês para encontrar aliados nesse país para suas operações internacionais, uma vez que sua grande concorrente americana - a AT&T - já fechou acordo com a poderosa NTT japonesa (na aliança *WorldPartners*), obrigando a BT a procurar novos aliados nesse mercado (*Business Week*, 29.01.96).

II.2 França

A experiência francesa de reestruturação diferencia-se da inglesa pela sua modalidade de reestruturação sem rompimento radical do monopólio público. Em franco contraste com a experiência liberal inglesa, a França foi bastante prudente no âmbito institucional de sua reforma (manutenção inicial do monopólio público na rede básica); no entanto, o método da prudência restringiu-se ao marco institucional, pois na esfera tecnológica, e mesmo na organizacional, o salto foi enorme.

A reorganização das telecomunicações francesas ocorreu a partir de meados dos anos 70 e atravessou governos com distintas orientações sobre a política econômica e o papel do Estado. Teve início no governo de centro direita de Giscard d'Estaing (1974/1980), foi aprofundada no primeiro período presidencial socialista de François Mitterrand (1981/1987, com inflexão no segundo semestre de 1983), incluindo a fase de governo de direita de Jacques Chirac (1986/1987), e prosseguiu no decorrer do segundo período presidencial socialista de Mitterrand (1988/1994). Nesta última fase, ocorreu nova inflexão com as eleições parlamentares de 1993 que conduziram E. Balladour (neoliberal) ao governo. Posteriormente, as eleições de maio de 1995 reconfirmaram a opção neoliberal (presidente Jacques Chirac) mas, em junho de 1997, a eleição legislativa devolveu o poder aos socialistas (Lionel Jospin).

No início da década de 70 a situação da rede de telecomunicações francesas (operada pela DGT - Direction Generale des Telecommunications) diferia substancialmente da situação da AT&T americana ou do Post Office inglês. Enquanto as dificuldades destes últimos se referiam ao envelhecimento das respectivas redes, na França o desafio ainda residia em superar sua modesta dimensão, inaceitável para um país desenvolvido. A França exibia uma rede de telecomunicações bastante atrasada (em tamanho e tecnologia), incompatível com um país avançado.

A tabela 1 mostra os dados básicos referentes à evolução das telecomunicações na Inglaterra e na França. A situação francesa em meados da década de 70 era realmente extremamente precária, apresentando, em 1974, uma densidade telefônica de 10,5 linhas/100 hab., valor bastante inferior ao da

Inglaterra nesse mesmo ano (21,5 linhas/100 hab.). Os demais valores da tabela serão comentados no decorrer do texto.

TABELA 1
Telecomunicações na Inglaterra e França: Dados Comparados (1970-88)

Ano	INGLATERRA (PO/BT)					FRANÇA (DGT/FT)				
	Linhas (10 ³)	Linhas/100 hab.	Empreg. (10 ³)	Linhas/Empreg.	Receita/Empreg. (L 1970)	Linhas (10 ³)	Linhas/100 hab.	Empreg. (10 ³)	Linhas/Empreg.	Receita/Empreg. (L 1970)
1970	9,2	16,6	232	39,7	3.387	4,2	8,2	106	39,6	3.789
1974	12,7	21,5	247	51,4	3.865	5,5	10,5	114	53,5	4.924
1978	16,4	29,5	228	70,4	5.155	11,8	22,1	150	78,7	5.551
1980	18,4	33,1	247	74,5	4.989	15,6	29,7	161	98,9	6.006
1984	20,9	37	235	88,9	6.672	21,6	39,2	167	134,7	6.974
1988	24,4	43,1	244	100,4	7.608	25	43,8	160	156,3	7.193

Fonte: Thatcher (1992).

PO - Post Office; BT - British Telecom; DGT - Direction Generale des Telecommunications; FT - France Telecom

Os resultados da reestruturação francesa foram extremamente positivos, tanto em relação à recuperação e modernização da rede telefônica (conforme mostra a tabela 1), como também na constituição de uma indústria francesa de telecomunicações internacionalmente competitiva.¹²

No decorrer desse processo foi mantida a estrutura monopólica nos serviços básicos da rede fixa, em níveis nacional e internacional, tendo sido aberta a concorrência nos serviços especializados (VANS), no fornecimento de equipamentos terminais, além de ter sido instituído um duopólio na telefonia celular.

Os Anos 70 e 80 - o Plano de Recuperação (Plan de Rattrapage)

A estrutura jurídico-institucional das telecomunicações francesas foi constituída historicamente como uma simples extensão do modelo de monopólio público dos correios, onde os princípios jurídicos aplicados aos serviços postais foram sucessivamente aplicados à telegrafia e à telefonia [Libois (1983)]. Em 1873, foi estabelecida por lei a unificação dos serviços postais e telegráficos e, em 1889, consolidava-se a administração conjunta dos correios, telégrafos e telefones por meio de um monopólio público (sistema PTT francês - correspondente ao modelo HM - histórico monopolista). A partir de 1889, com a não renovação das concessões de exploração para o setor privado (devido ao serviço inadequado e às tarifas exorbitantes), os serviços telefônicos passaram a ser exclusivamente oferecidos pelo PTT.¹³

No final da Segunda Guerra, a precária situação das telecomunicações do país (debilitada ainda mais pela conflagração mundial) levou à criação de órgãos especializados no setor, tanto na área operacional, pela DGT (Direction Generale des Telecommunications) - organismo integrante da administração direta no âmbito do PTT -, como na área de pesquisa e desenvolvimento, por intermédio do CNET (Centre National d'Études des Telecommunication), órgão inicialmente de tipo interministerial. Dentre as incumbências deste último estava incluído o desenvolvimento de tecnologia

¹² O sociólogo francês Elie Cohen debita a excepcional recuperação e modernização das telecomunicações francesa às chamadas "virtudes públicas do atraso"; ver Cohen (1992).

¹³ Para uma visão geral da evolução das telecomunicações francesa e sua recente transformação, consultar Bertho (1986), Libois (1983), Cawson *et alii* (1990), Morgan (1989) e Cohen (1992).

francesa nas telecomunicações.¹⁴ Nessa mesma época (1945) foi também criada a primeira subsidiária da DGT, a FCR (France Cable et Radio), que inicialmente operava as conexões com as colônias francesas na África.

No entanto, as telecomunicações não receberam um tratamento prioritário por parte dos diferentes planos econômicos franceses até meados da década de 70. Por exemplo, o V Plano (1966/1970) simplesmente constatava que existia um déficit telefônico, prevendo um lento crescimento da demanda (devido aos problemas na oferta), enquanto que o VI Plano (1971/1975) se contentava em ressaltar a grande disparidade existente entre a densidade telefônica da França e a dos demais países europeus. Dessa forma, o PTT francês não recebia os recursos orçamentários necessários para a extensão da rede e, além disso, era também dependente da aprovação anual de seu orçamento no Parlamento, o que impedia a realização de um planejamento de longo prazo para a expansão da rede.¹⁵

A situação de precariedade da rede irá mudar radicalmente a partir do VII Plano (1976/1981), quando as telecomunicações foram então contempladas com um plano específico, denominado PAP (Programme d'Action Prioritaire n.º 4). Este plano tinha dois objetivos centrais: dobrar o número de linhas principais, passando de 7,2 milhões em 1975, para 15,5 milhões, em 1980 (dados do PAP) e reduzir para três meses e meio o prazo de ligação à rede, em 1980, além de elevar a qualidade do serviço.

Para tanto, a DGT foi autorizada a investir durante a vigência do plano um montante de cerca de FFr 94 bilhões (em moeda constante de 1975), constituindo-se assim um audacioso programa não só de recuperação, como também de modernização da rede telefônica. Deve-se salientar que esse esforço de investimento da DGT ocorreu em uma época de crise econômica internacional, eclodida abertamente após o primeiro choque do petróleo, em 1973/1974, que obrigou as outras administrações dos serviços de telecomunicações (como a inglesa, a alemã e a italiana) a reduzirem seus investimentos nas respectivas redes.

O sucesso do plano deveu-se também a outras medidas (financeiras e organizacionais) previamente implantadas a partir do final da década de 60, bem como a uma nova articulação política entre o setor de telecomunicações e o poder central, surgida com a eleição de Giscard d'Estaing (1974/1980).

Dentre as mudanças no âmbito financeiro, destaca-se a criação da CNT (Caisse Nationale des Télécommunications), de forma a permitir o acesso ao mercado de crédito e de capitais, dentro e fora da França - a DGT não podia captar crédito diretamente por ser um órgão da administração direta. Entre 1970 e 1975, foram criados outros tipos de entidades financeiras, denominadas Société de Financement du Téléphone (FINEXTEL, CODETEL, CREDITEL, AGRITEL e FRANCETEL), que complementavam o esforço de financiamento da CNT. Estas empresas foram criadas pela própria DGT, eram cotadas na Bolsa e funcionavam por meio de uma espécie de *leasing*, ou seja, compravam equipamentos de acordo com a padronização técnica da DGT, os quais eram posteriormente repassados à operadora, mediante uma certa remuneração [Curien et Gensollen (1992)].

No âmbito organizacional, a DGT também evoluiu bastante a partir do final da década de 60. Progressivamente, as telecomunicações vão se distanciando dos correios, procurando organizar-se

¹⁴ Desde sua criação, além de atuar na área de P&D, o CNET também teve a responsabilidade de intervir amplamente na área de política industrial, estabelecendo especificações técnicas e verificando os preços das aquisições da DGT.

¹⁵ Existe um interessante debate a respeito da não priorização do telefone na reconstrução francesa do pós-guerra, *vis-à-vis* a priorização das outras infra-estruturas (transporte e energia). Essa questão é bastante relevante, uma vez que se observa que a acelerada urbanização e industrialização do país nas décadas de 50 e 60 implicava uma necessidade crescente de telecomunicações.

mais como uma empresa comercial, não obstante suas obrigações com as regras da contabilidade pública e com a lei orçamentária. Como exemplo dessas mudanças, observa-se que a partir de 1967 foram criadas diretorias regionais responsáveis pela descentralização das decisões na área de equipamentos e de negócios comerciais.

Em relação à articulação política para levar adiante o plano, deve-se diferenciar o elemento estrutural, relativo à capacitação do Estado francês e de sua elite burocrática (*corps*) na área técnico-científica, de acontecimentos de ordem mais conjuntural, referentes aos novos poderes da DGT no governo Giscard d'Estaing (1974/1980). Não deve ser menosprezado o fato de que a modernização das telecomunicações, realizada como um projeto nacional, foi implementada por poderosos quadros técnicos e administrativos existentes na burocracia do Estado francês. O conhecido *esprit des corps* é particularmente bem organizado na área técnica, onde se destacam os *grands corps des mines* e os de *pont et chaussés*, que abrangem ainda as subdivisões de engenheiros da área militar e o *corps des ingénieurs des télécommunications*. Em geral, todos eles tinham uma renda equivalente a seus congêneres do setor privado, gozavam de um grande *status* social e eram recrutados na École Polytechnique, sendo que os da área de telecomunicações eram provenientes da École Nationale Supérieure des Postes et Télécommunications.¹⁶

Além desse plano de recuperação da rede telefônica, a partir do final da década de 70, a DGT iria formular ainda outros projetos de modernização das telecomunicações, abrangendo um amplo envolvimento na área telemática - o Plan Telematique -, bem como uma audaciosa tentativa de estabelecer uma rede de cabos ópticos em todo o país - o Plan Cablé - já no primeiro governo socialista de Mitterrand.¹⁷

O Plan Telematique foi elaborado pela DGT em 1978, em uma época na qual os investimentos na recuperação da rede ainda estavam em pleno andamento e refletiam sobretudo uma visão de informatização da sociedade francesa, conforme o conhecido relatório Nora e Minc (1978),¹⁸ além da desconfiança em relação à ameaça de dominação do setor de informática do país pela IBM norte-americana. Basicamente, esse plano incluía a montagem de uma vasta rede de serviços de videotexto (por meio da rede TELETEL e do terminal-microcomputador MINITEL), inicialmente voltada à difusão de uma lista telefônica eletrônica, além da padronização de um sistema de transmissão de fax, e também o desenvolvimento de um aparelho de fax, para uso doméstico e de um sistema de "teletreamento" de texto. Estes dois últimos projetos redundaram em um grande fracasso, mas a difusão do videotexto foi um sucesso absoluto.

A idéia da difusão maciça do sistema de videotexto apoiava-se na perspectiva de ampliar o leque de serviços fornecidos pela rede de telecomunicações, bem como na sustentação da demanda de equipamentos fornecidos pelo setor industrial. Esse aspecto é bastante relevante, uma vez que o cumprimento das metas do plano de recuperação significaria sensível redução de encomendas à indústria de teleguipamentos.¹⁹

¹⁶ A respeito do tema, ver Wilks e Wright (1987) e Cohen (1992).

¹⁷ Logo no início da execução do Plan Câble (fim de 1982), entretanto, foi constatado que seus custos eram excessivos e que as projeções de demanda foram feitas de forma muito otimista. O projeto foi então redimensionado, alterando-se igualmente sua concepção. O cabeamento em fibra óptica passou a incluir também os cabos tradicionais; a RDSI (Rede Digital de Serviços Integrada) de faixa larga transformou-se em RDSI de faixa estreita e, por fim, o projeto convergiu para o programa NUMERIS (ampliação da RDSI).

¹⁸ As repercussões do relatório Nora e Minc (1978) - que pioneiramente enfatizou a importância da sinergia entre as telecomunicações e a informática para o desenvolvimento socioeconômico - foram muito grandes, extrapolando a chamada comunidade das telecomunicações, de modo a facilitar a formação de um amplo consenso político para a estratégia de informatização da sociedade.

¹⁹ Ver Marchand, (1988).

A necessidade de se encontrarem novas formas de utilização da rede provinha da avaliação de que seu rápido crescimento (nas condições vigentes na época) conduziria a uma redução da rentabilidade média das linhas. Ou seja, ocorreria uma redução da receita por linha à medida que se eleva o montante (estoque) das linhas instaladas, sem contrapartida de elevação do tráfego. Isso ocorre quando as linhas residenciais representam a parcela principal do aumento (como foi o caso francês), uma vez que o tráfego médio de uma linha residencial é bem menor que o de uma comercial. Observou-se concretamente que a receita anual por linha, entre 1970 e 1985, caiu pela metade de seu valor em termos reais [Curien e Gensollen (1992 p.165)].

Previa-se ainda a saturação do parque telefônico francês, fenômeno esse que já se verificava nos países desenvolvidos que atingiam altos índices de penetração da rede (acima de 45/50 linhas por 100 habitantes). Portanto, a manutenção da rentabilidade comercial do empreendimento indicava a necessidade de estimular o uso da rede de telecomunicações, melhorando assim a receita da operadora, bem como a de incrementar a encomenda de equipamentos. Era quase um imperativo que, a partir do final do plano de recuperação, fosse descoberta uma maneira de aumentar a rentabilidade dos investimentos feitos (incentivando o uso da rede). Dessa forma, o projeto videotexto (TELETEL/MINTEL) da DGT - oferecendo novos serviços telemáticos de massa - foi uma excelente oportunidade de modernizar a oferta de serviços e simultaneamente de estimular o uso da rede.

O extraordinário sucesso do videotexto francês é bastante conhecido, exibindo atualmente a maior rede internacional desse gênero. Ao final de 1994, tinha cerca de 7,0 milhões de terminais instalados (MINTEL) e por seu intermédio eram oferecidos mais de 20 mil serviços telemáticos.²⁰

Deve-se sublinhar que a estratégia de viabilização do videotexto foi bastante ousada e seu êxito ocorreu primordialmente pelo fato de que sua distribuição foi gratuita aos assinantes, uma vez que seu objetivo inicial era o de substituir a tradicional lista telefônica (impressa). Seguindo uma política explícita de incentivar e mostrar a utilidade dessa inovação, aquilo que inicialmente era um propósito secundário - qual seja, o oferecimento de novos serviços telemáticos - rapidamente tornou-se um objetivo de grande importância, de modo a estimular a oferta e a demanda desses novos usos. No entanto, os serviços telemáticos oferecidos nessa rede somente seriam economicamente viáveis quando esta viesse a atingir uma dimensão mínima. A partir desse tamanho crítico de mercado seria possível a remuneração dos investimentos privados feitos pelas empresas de informação interessadas em oferecer esses serviços. Tais investimentos em grande parte consistem em serviços de informação, *softwares*, bases de dados, comercialização, etc.

Em relação aos acontecimentos da década de 80, deve-se ainda ressaltar algumas medidas de abertura do mercado (feitas no Governo Chirac), em especial da telefonia celular e dos telefones públicos (normalmente bastante deficitário). Enquanto a abertura deste último segmento não produziu resultados concretos, o lucrativo mercado da telefonia celular passou a contar com mais um operador, a sociedade SFR, filial da CGE (Compagnie Générale des Eaux).

Os anos 90 - a nova France TELECOM

A propriedade pública da DGT não chegou a ser ameaçada no período liberal de 1986/1987, não obstante os exemplos internacionais da Inglaterra (liberalização e privatização acentuadas) e, até certo ponto, do Japão (liberalização controlada e orgânica). O desempenho positivo da modernização promovido pelo órgão (incluindo a realização dos conhecidos contratos de gestão), seus bons índices

²⁰ O relatório DATAPRO (1993) informa que 30% da população francesa efetua acesso diário ao videotexto e também que todas as grandes empresas na França possuem terminal MINTEL, bem como cerca de 80% das pequenas e médias empresas (PME).

de produtividade (linhas/empregado, por exemplo - ver tabela 14) e a capacitação tecnocientífica do Estado francês permitiram a realização de uma reforma mais prudente e gradual do sistema.

Durante o segundo mandato de Mitterrand (1988/1994), a política de estatização não foi retomada (política do *ni-ni*),²¹ mas promoveram-se alterações e adaptações de ordem jurídica (redefinição da estrutura regulamentar, conforme a recomendação da Comunidade Européia-Green Paper) e também organizacional de modo a tornar o órgão mais ágil e competitivo internacionalmente. Destacam-se, nesse aspecto, as duas leis de telecomunicações promulgadas em julho e dezembro de 1990.

No início de 1988 foi feita a mudança da denominação comercial da DGT, que passou para France TELECOM (FT). Embora não tenha ocorrido mudança legal interna, o fato traduzia uma nova postura comercial do órgão, de modo a diferenciar-se e adotar estratégias de *marketing* internas e externas.

A nova fase que se inicia ao final da década de 80 foi marcada por um amplo debate interno, envolvendo os principais setores e agentes envolvidos nas telecomunicações do país. Além da própria FT, estiveram presentes nessa discussão (realizada entre 1988 e 1989) os sindicatos, os fornecedores de equipamentos, os ministérios envolvidos e os próprios usuários. Os resultados desse debate foram sintetizados no relatório preparado por Hubert Prevôt (conhecido como relatório Prevôt), que o entregou ao ministro Paul Quillet (do PTE - Poste, Telecommunication et de l'Espace), em 31 de julho de 1989. O documento acentuava seis aspectos-chave da questão: recusa das organizações sindicais a toda privatização da infra-estrutura; necessidade de defesa do serviço público face à concorrência; autonomia dos futuros operadores encarregados do correio e das telecomunicações que deveriam possuir, cada um, uma personalidade jurídica própria; manutenção da unidade do PTT no nível de um ministério de tutela; abrandamento das regras administrativas tradicionais de administração dos funcionários, mas com manutenção de garantias fundamentais do seu estatuto; e separação entre as funções de operação e de regulamentação.

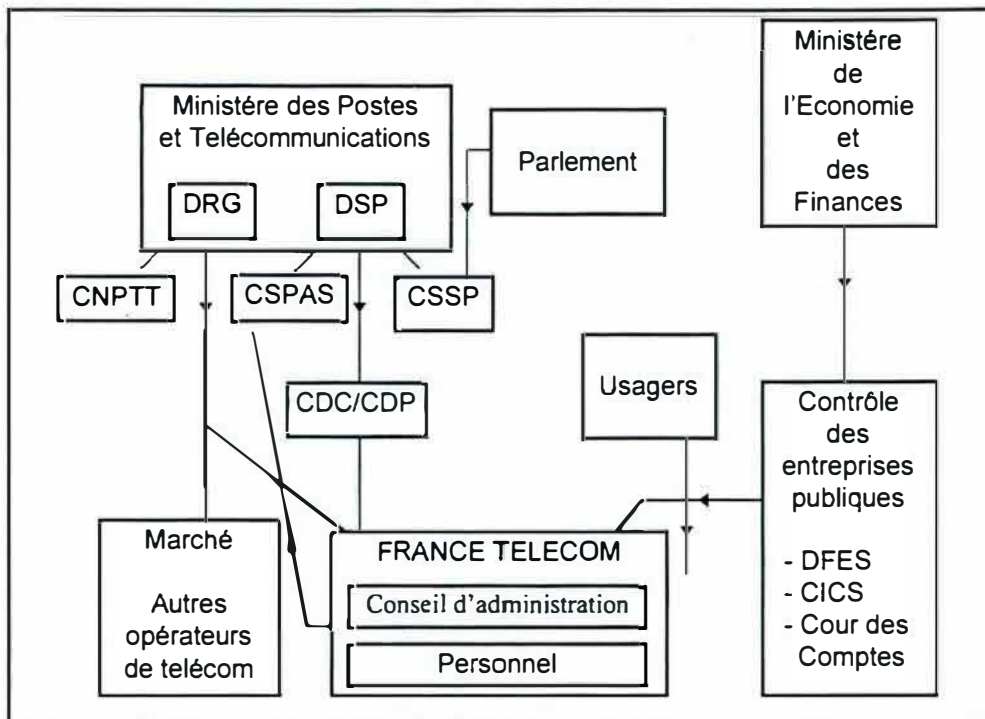
Grande parte dessas recomendações foram introduzidas na primeira lei (02.07.90) de importância promulgada nessa fase, a qual instituiu nova organização dos serviços públicos de telecomunicações e dos correios. Foi aprovada a criação (a partir de janeiro de 1991) da France TELECOM como empresa pública (distinta de uma sociedade anônima), com contabilidade e administração independentes.²² A empresa deveria assegurar os serviços públicos de telecomunicações sem discriminação, desenvolver e explorar as redes públicas necessárias a tais serviços, além de, respeitando as regras de concorrência, fornecer os outros serviços e redes de telecomunicações, incluindo as redes de distribuição por cabos de serviços de televisão. Essa mesma lei instituiu um "Caderno de Obrigações" (*Cahier de Charge*), delimitando de modo mais preciso seus direitos e obrigações de serviço público.

A figura 1 indica as principais relações entre órgãos intervenientes na regulamentação francesa.

²¹ Política do *ni-ni* é a política de "nem estatização nem privatização".

²² A France TELECOM é dirigida por um Conselho de Administração composto por vinte e um membros, na seguinte forma: sete representam o Estado; sete são escolhidos por razões de mérito e competência, e sete são eleitos pelos funcionários.

FIGURA 1
A Nova Organização da France TELECOM e
seus Órgãos de Controle



Fonte: Communications & Strategie (Nº 3, 1991).

DRG (Direction de la Réglementation Générale)

DSP (Direction des Services Publics)

CNPTT (Conseil National des Postes et Télécommunications)

CSPAS (Commission Supérieure du Personnel et des Affaires Sociales)

CSSP (Commission Supérieure du Service Public des Postes et Télécommunications)

FDES (Fonds de Développement Economique et Social)

CICS (Commission Interministérielle de Contrôle de Salaries)

O ministério tutelar da France TELECOM (e do La Poste, operador dos correios) é o PTE (Poste, Telecommunication et de l'Espace), que exerce as funções de regulamentação por intermédio de dois departamentos: a DRG (Direction de la Réglementation Générale), que fixa as regras concernentes à ação do explorador público nos mercados de serviços abertos à concorrência, e a DSP (Direction des Services Publics), que controla a administração do órgão em relação ao cumprimento do *Cahier de Charge* e também do *contract de plan* (contrato de plano).²³

O contrato de plano se insere na interessante experiência francesa de autonomizar ("privatizar") a gestão de suas empresas públicas, de modo a compatibilizar as estratégias mais gerais de política industrial com aquelas concernentes ao próprio cotidiano administrativo da empresa. Dessa forma, é possível conciliar políticas mais gerais com a liberdade administrativa e a adoção de formas gerenciais mais convenientes à empresa e ao negócio em questão (incluindo objetivos de ordem comercial e financeira), que são estabelecidos em um contrato feito entre a empresa pública e o Estado. Esse

²³ Os *contracts de plan* foram realizados a partir de 1981, retomando uma prática já exercida na forma dos *contrats de programme* e *contrats d'entreprise*; a respeito, consultar Durupty (1986), especialmente o capítulo dois (parte 2, livro 2) intitulado: *La contractualisation du contrôle préalable*.

contrato fixa metas, obrigações e direitos de ambas as partes, incluindo, no caso da FT, as regras de fixação de tarifas.²⁴

A regulamentação da FT é exercida por meio de uma dupla tutela: via DRG e DSP. Conforme sublinham Curien e Gensollen (1992), esse duplo controle é típico da França, contrastando com a experiência anglo-saxônica, onde a regulamentação, seja do operador dominante seja do mercado de telecomunicações em geral, é exercida por um único órgão (FCC norte-americano, OFTEL inglesa e mesmo a CRTC canadense).²⁵ Esses autores ressaltam que a separação, na França, exige que ambos os órgãos (DRG e DSP) atuem em sintonia e de forma coordenada para que a regulamentação seja exercida de maneira adequada. Advertem também que o controle geral é feito no âmbito de um ministério (PTE) do governo, que é renovado a cada eleição, diferentemente da autonomia jurídica da FCC norte-americana, e mesmo da OFTEL inglesa que, embora seja um órgão do Ministério do Comércio e Indústria (DTI), desfruta de certa autonomia - suficiente para renovar as regras da fixação tarifária via o *price-cap*. As regras estabelecidas no âmbito do *contract de plan* FT/Estado são cruciais para o bom funcionamento da regulamentação francesa.

Registra-se ainda que a DRG se apóia no CNPTT (Conseil National des Postes et Télécommunications), composto de parlamentares, de representantes governamentais, dos operadores e de associações de usuários, e a DSP conta com o respaldo da CSPAS (Commission Supérieure du Personnel et des Affaires Sociales) e da CSSP - Commission Supérieure du Service Public des Postes et Télécommunications)

Deve-se observar que o Ministério da Economia e Finanças, dentre suas atribuições legais, também exerce controle sobre a FT. Por meio do FDES (Fonds de Développement Economique et Social) controla os investimentos; e pela CICS (Commission Interministérielle de Contrôle de Salaries), estabelece políticas salariais.

A segunda lei de relevância nessa fase refere-se à regulamentação do mercado de telecomunicações. Por meio da LRT (*Loi sur la Réglementation des Télécommunications*), de 29.12.1990, foram definidos de forma precisa e diferenciada as redes (infra-estrutura) e os serviços de telecomunicações, além de ser claramente estabelecido o âmbito do monopólio da FT e dos mercados abertos à concorrência

As redes de telecomunicações abertas ao público e que não utilizam meios de transmissão por rádio-frequência são monopólio da France TELECOM (ver tabela 2). As que utilizam meios de rádio-frequência (telefonia móvel celular, por exemplo) devem receber autorização da DRG e cumprir o *Cahier de Charge*. As redes independentes (privativas) de grande porte são abertas à concorrência. As maiores necessitam de uma autorização e as pequenas são livres.

Os serviços propriamente ditos - pela lei são diferenciados da rede ou da infra-estrutura - foram divididos em três tipos básicos. Os chamados serviços reservados (telefonia, telex e telefonia pública) são monopólio da France Telecom.²⁶ Os serviços de suporte (rede de comutação de pacotes, por exemplo) estão abertos à concorrência, sujeitos a autorização e cumprimento dos preceitos do *Cahier*

²⁴ O primeiro contrato de plano entre a FT e o Estado (período 1991/1994) foi firmado em 5 de novembro de 1991 e, entre outros aspectos, referia-se às tarifas (diminuição global de 3% ao ano no período, incluindo pequena redução do subsídio cruzado), endividamento (redução da relação despesas financeiras/receita, de 10% para 7%, e da relação dívida/margem bruta de autofinanciamento, de 3,6 para 2, igualmente nesse período), à evolução da rede, à inserção internacional e também aos recursos humanos.

²⁵ CRTC é a sigla da *Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission*.

²⁶ Conforme determinação da CE, os serviços telefônicos (não as redes) deverão ser abertos à concorrência a partir de 1998, implicando o surgimento da oferta desses serviços por meio de linhas alugadas junto ao operador tradicional (FT).

er de Charge. Os demais serviços (VANS, por exemplo) podem ser oferecidos de forma concorrencial, devendo receber autorização ou simplesmente declarar sua existência, conforme seu porte e a forma em que são realizados (linha alugada ou comutada).

TABELA 2
A Lei de Regulamentação das Telecomunicações da
França (1990): Atribuições Básicas

TIPO DE REDE OU SERVIÇO		EXPLORAÇÃO	
REDES	CABEADAS	France Telecom (Monopólio)	
	ABERTAS AO PÚBLICO RÁDIO-FREQÜÊNCIA	Autorização e Cahier de Charge	
	INDEPENDENTES	GRANDE	Autorização
		PEQUENA	Livre
RESERVADO	TELEFONE TELE TEL. PÚBLICO	France Telecom (Monopólio)	
SERVIÇOS	SUPORTE	Autorização e Cahier de Charge	
	OUTROS (VANS)	ATRAVÉS DE LINHA ALUGADA GRANDE	Autorização
		PEQUENA	Autorização
	ATRAVÉS DE REDE COMUTADA	Livre	

Fonte: Curien e Gensollen (1992, p.180).

A modernização tecnológica viabilizada a partir de meados da década de 70, as adaptações organizacionais, a regulamentação das telecomunicações, além da rearticulação com a indústria de equipamentos conduziram a uma France TELECOM (FT) de grande porte, extremamente dinâmica e internacionalmente competitiva. Sua atuação dentro e fora da França caracteriza-se igualmente pelo desenvolvimento de projetos em conjunto com os grandes usuários.

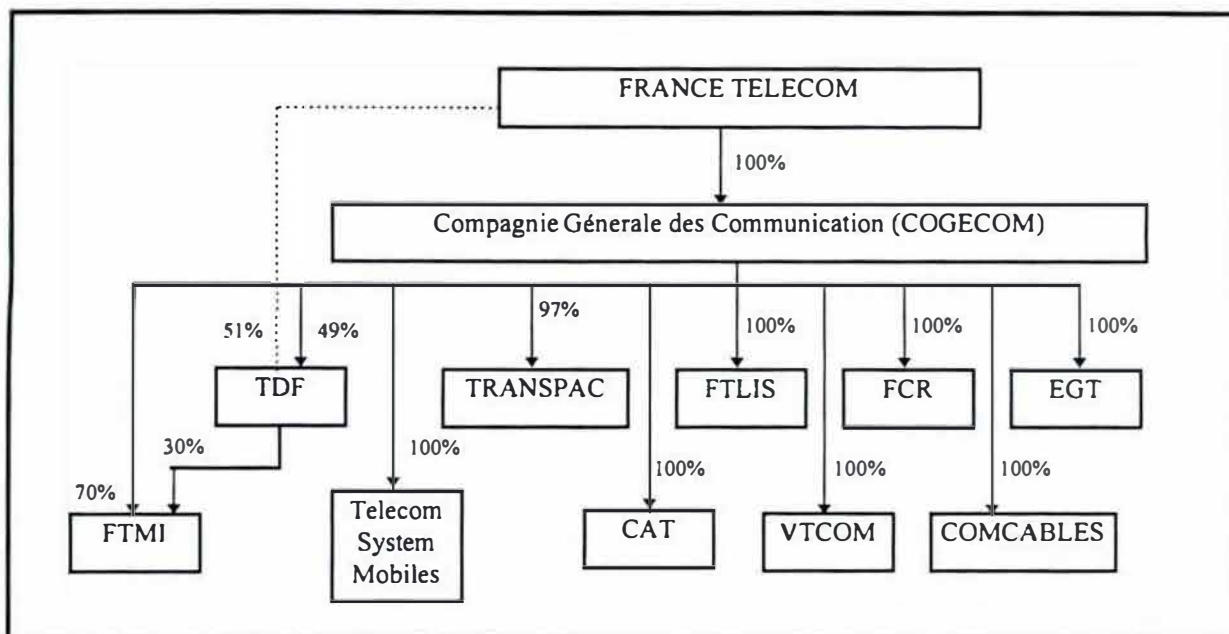
Em 1995, a receita da FT foi de US\$ 29,6 bilhões, o número total de linhas ascendeu a 30 milhões (incluindo as linhas digitais *Numeris*), apresentando ainda um efetivo de 155,3 mil funcionários.²⁷ Cerca de 4% do faturamento é aplicado na área de P&D.²⁸ No final desse mesmo ano, 88% dos circuitos de transmissão interurbanos eram digitais, sendo 83% dos terminais de usuários servidos por técnicas de comutação temporal. Tais melhorias permitiram uma alta qualidade do serviço, que se situa entre os melhores níveis internacionais.

Um dos aspectos relevantes da estrutura organizacional da FT refere-se à sua divisão de atividades por meio de filiais e subsidiárias especializadas. Mesmo na condição de órgão público já existiam subsidiárias, como a FCR (France Cable et Radio) para a área internacional (desde o pós-Guerra) e a TRANSPAC para a operação da rede de comunicação de dados por pacote (a partir de 1978). A figura 2 ilustra as principais subsidiárias existentes no chamado grupo France TELECOM.

²⁷ Ao final de 1992, o serviço de telefonia celular da FT (RADIOCOM 2000) tinha 330 mil usuários, os serviços de *paging* cerca de 300 mil, registrando-se ainda 6,3 milhões de terminais MINITEL instalados, os quais permitiam o acesso de cerca de 20 mil serviços telemáticos. A título de comparação, observa-se que a SFR, filial da CGE (Compagnie Generale des Eaux), que oferece serviços de telefonia celular em concorrência com a FT, tinha cerca de 100 mil usuários nessa mesma época.

²⁸ Metade desse valor é destinado ao CNET e metade a P&D contratado externamente à FT.

FIGURA 2
O Grupo France TELECOM e suas Subsidiárias



Fonte: DATAPRO (1993).

As filiais da FT atualmente estão agrupadas na *holding* COGECOM (Compagnie Générale des Communications), que executa funções de coordenação, estabelecimento de estratégias e administração de eventuais operações conjuntas.²⁹ Além da FCR e da TRANSPAC destacam-se a Telecom System Mobiles (telefonia móvel, celular, *paging* e *trunking*), a FTMI (telefonia móvel em nível internacional), a TDF (administração de redes de rádio e televisão e operação de satélites), a FTLIS (área de *softwares* e VANS), EGT (comercialização de terminais) e a VTCOM (serviços de vídeo e gerenciamento dos investimentos do grupo nas companhias de TV a cabo).

A presença internacional da FT é bastante expressiva, demonstrando não só sua competitividade no plano internacional, mas também que uma empresa pública pode ser competitiva. Além da *joint venture* com a Deutsche Telekom alemã (incluindo a SPRINT americana) e da efetiva participação nas privatizações na Argentina e no México, deve ser registrada a aquisição (pela TRANSPAC) da rede de comutação de dados (X 25) do London Regional Transport, em 1991, além da implantação desse tipo de rede na Alemanha (INFO AG) e na Suécia. Participa da EUNETCOM em conjunto com a Deutsche Telekom para fornecer VANS globais a empresas multinacionais. Juntamente com outros operadores europeus, participa do GEN (Global European Network), visando ao fornecimento de linhas especializadas para toda a Europa. Na Polônia, fornece serviços de telefonia celular em consórcio com a Baby Bell Ameritech e o operador local. Nos Estados Unidos, aliou-se com a Baby Bell US West para oferecer serviços de videotexto na área de concessão desta última. Conta também com cerca de vinte escritórios e representações comerciais localizados em grandes capitais mundiais.

Em segmentos específicos do mercado francês, a FT já sofre concorrência de importantes operadores, destacando-se os seguintes: Compagnie Generale des Eaux (CGE), por meio de sua filial SFR que dispõe de concessão para operar telefonia móvel e TV a cabo; Cable & Wireless que, em associa-

²⁹ Em 1992, o faturamento da COGECOM foi de FFr 15 bilhões, e possuía um efetivo de 12,5 mil funcionários ao final desse mesmo ano.

ção com a firma Bouygues (serviço móvel), oferece serviços de comunicação de dados e um serviço de rede privada virtual destinado aos usuários comerciais (além de cartão de crédito para chamadas internacionais); SITA, sociedade que opera sistemas de reservas para companhias aéreas e, em 1996, estava abrindo um serviço de rede privada virtual e um serviço de transmissão de imagens; Air France (obteve uma licença para fornecer serviços de comunicação de dados para empresas), que já dispõe de uma rede de telecomunicações com 140 nós na França e mais de 100 em cerca de vinte países; *Uniworl*d (joint venture entre a AT&T e a *Unisource*) que, em 1996, estava em contato com a CGE para a constituição da sociedade IRIS, destinada à gestão de rede de empresas e serviços de transmissão de dados e voz; AXONE, filial da IBM que possui uma rede com 30 pontos de acesso, e oferece serviços de transmissão de dados. Além dessas operadoras, as empresas que contam com redes alternativas de telecomunicações são também potenciais competidores de grande peso, sobressaindo a SNCF (ferrovia), a EDF (eletricidade) e a RATP (metro parisiense).

Uma das principais preocupações dos dirigentes franceses tanto em âmbito ministerial quanto na administração da FT refere-se à preparação para a abertura completa do mercado, prevista para janeiro de 1998, conforme as diretrizes da Comunidade Européia.³⁰ No decorrer de 1996 foi realizado um intenso debate, tendo sido apresentado um projeto de lei (incluindo o estabelecimento de um órgão regulador) centrado em cinco princípios gerais:

- 1 - garantir um serviço público de qualidade;
- 2 - garantir um acesso simples ao serviço;
- 3 - criar um ambiente favorável à concorrência;
- 4 - desenvolver a concorrência no mercado francês; e
- 5 - assegurar uma concorrência justa com um órgão regulador forte.

A obrigação de serviço universal recairá sobre a FT e os outros operadores deverão contribuir para o custo do serviço universal, e também para a manutenção de tarifas homogêneas no território francês, por meio da contribuição a um fundo especial. A concorrência será estimulada por meio de licenças, não havendo restrição aos operadores europeus; no tocante aos operadores extra-europeus, vigorará o regime de reciprocidade, como já existe hoje em relação aos operadores americanos, que não podem deter mais de 20% do capital - tal como nos EUA, ainda que essa restrição possa vir a ser superada. O projeto de lei também diz que a tutela da concorrência deverá ser confiada a um novo órgão regulador que se ocupará da regulamentação e das eventuais sanções. A outorga das licenças e concessões e a definição das regras do jogo, ao contrário, serão atribuições do governo.

A privatização parcial da FT também está em andamento - seu estatuto foi mudado para transformar-se em sociedade por ações - prevendo-se a troca de ações entre a Deutsche TELEKON e a FT, de modo a fortalecer ainda mais aliança entre as duas operadoras. No entanto, o governo já declarou que não pretende abrir mão do controle da operadora em função razões estratégicas.³¹ Ou seja, a FT colhe os frutos de ter executado muito bem o binômio nacionalismo e planejamento estatal, formula essa que se estendeu para os *grands projects*, como o trem de alta velocidade, aerospacial, Airbus, energia nuclear, representando o que Elie Cohen denominou de *colbertism high tech*.

³⁰ A Inglaterra leva vantagem no tocante à abertura de 1998, uma vez que já antecipou grande parte das liberalizações previstas para 1998.

³¹ Deve ser ressaltado que a negociação (referente à privatização parcial) entre o governo e os sindicatos é muito intensa (não obstante a greve de abril de 1996 ter contado com uma adesão de 45% dos funcionários), sendo que os empregados da FT não deverão perder seu *status* de funcionário público no decorrer das transformações jurídicas e organizacionais em andamento.

II.3 Aspectos Gerais da Privatização das Telecomunicações Latino-Americanas Hispânicas

Ao final da década de 80, a infra-estrutura de telecomunicações da América Latina, composta por cerca de 25 milhões de linhas telefônicas (equivalentes a 5% do total mundial), encontrava-se em situação extremamente precária. A densidade telefônica média da região situava-se em torno de 5 linhas a cada grupo de 100 habitantes, e a qualidade dos serviços também deixava muito a desejar.

Os operadores públicos de telecomunicações,³² como os dos demais setores de infra-estrutura, encontravam-se em posição fragilizada, pressionados pelas dificuldades de financiamento para novos investimentos e aquisição de tecnologias. O pano de fundo das dificuldades residia no agravamento da crise econômica latino-americana (que veio a redundar na chamada "década perdida", os anos 80), causada pela interrupção dos fluxos de recursos externos, elevação das taxas de juros internacionais e deterioração dos termos de troca da região.

Desde meados da década de 80, a situação começou a ser enfrentada por meio de propostas de privatização dos operadores públicos de telecomunicações. Entretanto, o processo passou a ser efetivamente implementado no final dos anos 80. O movimento de privatização ocorreu dentro do quadro maior da política econômica, resultando em severos processos de reajustamentos estruturais, além de uma série de reformas econômicas, por parte das economias latino-americanas.

Na maior parte dos casos essas políticas são descritas como a aplicação do chamado "Consenso de Washington".³³ A terapia neoliberal baseia-se em várias recomendações básicas: crescimento voltado para fora (*outwarded oriented growth*), liberalização, privatização, desregulamentação e "prudência macroeconômica" (equilíbrio fiscal). Aplicadas às telecomunicações dos países em desenvolvimento, bastariam medidas amplas de liberalização, desregulamentação e privatização para a resolução dos problemas de eficiência e obtenção de recursos para novos investimentos.

O intenso movimento de privatização que se observa na região, a partir do final da década de 80, aponta para uma evidente articulação com os programas de conversão da dívida externa, desregulamentação da economia e abertura aos fluxos de capital externo [IESP (1993)].

A alta rentabilidade das telecomunicações (em comparação às demais infra-estruturas) e o grande valor patrimonial dessas empresas colocam o setor como candidato prioritário às privatizações, sobretudo quando o objetivo declarado pelos governos é a captura de receita fiscal de grande magnitude.

Todavia, a aspiração de grande receita fiscal das privatizações somente poderia ser realizada quando o movimento de internacionalização dos grandes operadores viesse a se transformar em fenômeno de alta relevância econômica e política. Não por acaso isso ocorre no final da década de 80, época em que deslançam as privatizações das telefônicas da região.³⁴ Em outras palavras, empresas complexas e de grande porte exigem compradores experientes, igualmente de porte, bem dispostos ao negócio.

No caso das telecomunicações, a análise das privatizações requer um destaque especial para um dos aspectos básicos desse movimento: a internacionalização das grandes operadores mundiais. A

³² Como já foi mencionado no início do capítulo 3, os operadores de telecomunicações da América Latina eram de propriedade pública, a qual resultou do movimento de estatização das décadas de 50 e 60, tendo em vista o desinteresse do setor privado estrangeiro em continuar expandindo as plantas instaladas.

³³ Originalmente o termo "Washington Consensus" foi empregado por Williamson (1990).

³⁴ A pioneira privatização da CTC (Companhia de Telefonos de Chile), em 1987, ilustra bem esse aspecto, pois seu primeiro comprador, o empresário australiano Alan Bond, pagou US\$ 278 milhões (49% do capital), e, no início de 1990, revendeu sua participação na operadora para a Telefonica de Espanha pelo valor de US\$ 392 milhões, obtendo assim um lucro comercial gigantesco na transação [Beca (1991)].

tabela 3 revela a presença das grandes operadoras internacionais nas privatizações latino-americanas (rede telefônica fixa).

TABELA 3
Operadoras Internacionais na América Latina
(Rede Fixa)

OPERADOR INTERNACIONAL	PAÍS	ANO	OPERADORA LOCAL PRIVATIZADA
Telefónica de Espanha (estatal - 22% até 1996)	Argentina	1990	Telefonica (Sul)
	Chile	1988	ENTEL
		1990	CTC
	Venezuela	1991	CANTV
	Peru	1994	ENTEL e CPT
	Porto Rico	1991	TLD
	Brasil	1996	CRT (privatização parcial)
France Telecom (estatal)	Argentina	1990	Telecom (Norte)
	México	1990	Telmex
STET (estatal)	Argentina	1990	Telecom (Norte)
	Bolívia	1995	Entel
Southwestern Bell	México	1990	Telmex
GTE	Venezuela	1991	CANTV
AT&T	Venezuela	1991	CANTV

Fonte: Maculam (1992), Gazeta Mercantil (19.08.94), Telepress (1992, março/abril) e Beca (1992).

É necessário registrar que, em certos países, houve forte resistência política, atingindo níveis suficientes para deter o processo. Em geral organizadas pelos sindicatos dos trabalhadores do setor, as manifestações ocorridas foram de grande impacto, como na Colômbia, Panamá, Porto Rico e na Venezuela.

Nos países da América Central, onde as telecomunicações funcionam de modo razoável, como na Costa Rica e no Panamá, existe forte sentimento contrário à privatização. Ao sul do continente, uma das experiências democráticas mais interessantes foi a do Uruguai que, não obstante estar preparando ativamente a privatização da operadora pública, a ANTEL, realizou plebiscito popular, no qual prevaleceu o voto contrário à medida. Na Venezuela houve maciça campanha nos meios de comunicação, como tentativa de persuasão a respeito dos supostos benefícios da privatização (Global TELECOM, fevereiro de 1993).

Onde ocorreu privatização, nota-se a expressiva presença das operadoras públicas européias. Além da France TELECOM e da STET italiana, a Telefonica de España exhibe uma participação marcante e diversificada no continente, estando presente em quase todas as operadoras. A operadora espanhola perdeu apenas a concorrência de telefonia fixa no México e na Bolívia.³⁵ Tem presença garantida também a poderosa Cable & Wireless inglesa - "herdeira" dos sistemas das ex-colônias britânicas - que opera os serviços de telecomunicações na maioria das pequenas ilhas do Caribe.

Embora o ritmo de crescimento das telecomunicações da América Latina seja hoje relativamente menor do que o do Leste Asiático, a região apresenta-se como importante espaço de atuação para essas operadoras. Como ressalta Tom Will, presidente de uma consultoria de negócios em telecomunicações, a INTERCOM Corp., de Miami, "você não está comprando uma companhia telefônica

³⁵ Considerada uma operadora modesta para os padrões europeus, a agressiva participação da Telefonica de España nas privatizações da região (usualmente em associação com grandes bancos espanhóis, como o Santander no caso do Chile) vem surpreendendo os analistas do setor (Gazeta Mercantil, 19.08.94).

peruana pelo negócio que ela tem hoje. Você a está comprando pelo negócio que ela terá até o ano 2001" (Gazeta Mercantil, 19.08.94). Há, pois, uma aposta na retomada do crescimento da região e, mais que isso, a dinâmica da concorrência internacional implica a ocupação de redes em nível planetário. Como um dos grandes objetivos das operadoras é também conseguir participação no expressivo mercado norte-americano, torna-se estratégico obter espaços de operação em mercados vizinhos. Este é, claramente, o caso da France TELECOM, que adquiriu boa vantagem competitiva por meio de sua participação na TELMEX.

A privatização dos sistemas de telefonia móvel celular (segunda banda) da região contou também com vasta presença de grandes operadoras internacionais, particularmente as Baby Bells norte-americanas

A participação do capital nacional foi extremamente reduzida. À exceção do México, onde se verifica uma participação quantitativamente maior do grupo local CARSO - mas não de controle administrativo e tecnológico -, nota-se reduzida presença deste e, em contrapartida, uma ampla presença do capital externo. Em proporções menores deve ser registrada a presença de fundos sociais e a diminuta participação dos trabalhadores, além da eventual manutenção de ações das operadoras por parte dos respectivos governos.

Uma das características centrais das privatizações na região foi a manutenção do monopólio na rede básica, incluindo os serviços locais, interurbano e internacional. Nos dois últimos segmentos, foi prevista a abertura do monopólio, após seis anos (México) ou sete anos (Argentina), com a possibilidade desses prazos serem prorrogados por mais três anos no caso da Argentina. O Chile³⁶ apresenta-se como exceção no restante da região, uma vez que, cerca de três anos após a privatização, gradualmente sua rede básica foi aberta à concorrência.³⁷

Observa-se também que a estrutura de regulamentação é deficiente,³⁸ e em geral foi montada posteriormente à privatização, quando as condições básicas da concessão e da venda já estavam negociadas e estabelecidas.

Como salientamos no caso da Inglaterra, em geral (à exceção do Chile), aqui também aparece o conflito privatização *versus* liberalização (quebra do monopólio na rede básica), inviabilizando a aplicação do receituário neoliberal, que propõe as duas medidas. Ou seja, o propósito de maximização de receita fiscal ou de abatimento da dívida externa - aliado ao predomínio da lógica econômica

³⁶ O Chile apresenta um alto grau de liberalização na telefonia básica e pode ser visto como uma espécie de "laboratório" para o resto da região. Por sua vez, não deve ser esquecido que a reforma das telecomunicações foi antecedida de um processo ímpar de reestruturação produtiva - em um país de reduzida dimensão relativa e, na época, dirigido um forte governo militar -, configurando um movimento de desindustrialização com forte reespecialização para o exterior, com base em vantagens comparativas decorrentes de seus recursos naturais (cobre, vinho, maçã, etc.). Na telefonia local, a CTC, ex-monopolista nesse serviço, mantém 87% do mercado; na telefonia interurbana, a CTC e a ENTEL (ex-monopolista nas áreas interurbana e internacional) representam 70,3% (ENTEL com 38,5% e CTC MUNDO com 31,8%) do mercado; na telefonia internacional, essas duas últimas retêm 62,9%, sendo a ENTEL com 41,0% e a CTC MUNDO com 21,9% (dados de 1995, conforme Revista AHCIET, nº 64, enero/ marzo 1996).

³⁷ Deve ser mencionado que, em meados de 1996, a Colômbia fez uma concorrência para abrir uma parte do seu mercado de longa distância; em 1997, o México, (conforme o contrato de privatização) após sete anos de monopólio privado na rede básica, deverá abrir o mercado de longa distância. Ainda em relação ao México, nota-se que a integração desse país ao NAFTA e a grande presença de empresas norte-americanas são fatores que induzem à reprodução de alguns aspectos do padrão de concorrência das telecomunicações dos EUA.

³⁸ Conforme Bitran and Saavedra (1993), um dos aspectos negativos do processo de privatização na América Latina (não apenas no setor de telecomunicações) foi o estabelecimento de agências de regulação muito fracas, pouco capacitadas para arbitrar as pesadas disputas - envolvendo as empresas privadas atuantes na área de infra-estrutura - relativas à formação de preços e à entrada de novos concorrentes.

subjacente às necessidades técnicas e econômicas de monopólio ("natural") na rede básica nos países periféricos subequipados (em termos de redes) - conduz à manutenção de um quadro monopólico. A situação é preocupante porque a estrutura de regulamentação desses monopólios privados é notoriamente frágil, abrindo-se, com isso, a possibilidade de situações de abuso de poder.

Em relação à evolução das tarifas telefônicas nos períodos anterior e posterior à privatização, estudo realizado pela TELEBRÁS (Tarifas Telefônicas - Posição do Brasil no Mundo - 1995/1996 - Brasília, março de 1996) apresenta os dados básicos. A tabela 4 sintetiza as mudanças ocorridas.

TABELA 4
Taxas de Crescimento das Tarifas Telefônicas Entre 1985 e 1995:
Argentina, México, Inglaterra e Brasil

País	(em %)				
	Chamada Local	Interurbano	Assinatura	Instalação	Cesta Telefônica
Argentina	94	356	137	354	220
México ⁽¹⁾	728	40	-2	31	48
Inglaterra	314	-14	94	91	56
Brasil ⁽²⁾	6	-22	31	-50	-27

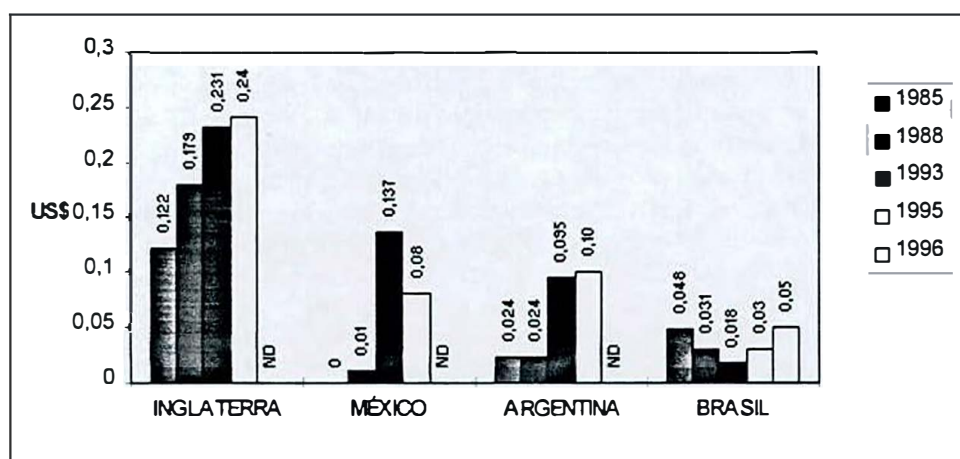
Fonte: TELEBRÁS (1996).

Obs.: (1) México: Valores entre 1985 e 1995 (1985 não disponível)

(2) Brasil: Valores de janeiro de 1996

Esses dados permitem constatar que houve uma profunda reestruturação tarifária envolvendo um radical aumento das tarifas telefônicas. No período 1985/1995 - portanto, pré e pós-privatização -, a elevação das tarifas foi excepcionalmente alta em todos esses países, destacando-se, por exemplo, os substanciais aumentos ocorridos na Argentina e o reajuste das tarifas locais no México. Em contraposição, nota-se a diminuição das tarifas interurbanas na Inglaterra que, como já vimos, foi fruto da concorrência no setor, além de condições específicas do próprio país. O gráfico 1, por sua vez, mostra a evolução da tarifa local nesses quatro países.

GRÁFICO 1
Evolução da Tarifa Telefônica Local (1985, 1988 e 1995):
Inglaterra, México, Argentina e Brasil



Fonte: Telebrás (1996)

Obs.: Chamada local: duração de três minutos.

Em contraposição à situação dos países latino-americanos que privatizaram as telecomunicações, no Brasil, as principais tarifas reduziram-se no período, não por efeito de uma política deliberada da TELEBRÁS e, sim, por subordinação à política macroeconômica. O resultado é que a chamada "cesta telefônica"³⁹ - representando o dispêndio de um usuário-padrão - aumentou sensivelmente nesses países. Contrariando a propaganda usual dos "benefícios da privatização", os serviços tornaram-se mais caros após a privatização.

A elevação de tarifas não deixa de corresponder à lógica de inserção das empresas privatizadas em *portfólios* de aplicações financeiras nas bolsas de valores internacionais. Essa lógica impõe níveis de rentabilidade compatíveis com o tipo de mercado.⁴⁰ Analistas do setor consideram que as avaliações econômicas das empresas a serem privatizadas nos países periféricos, efetuadas pelas grandes operadoras internacionais, incluem um significativo "fator risco" nas estimativas da taxa interna de retorno dos projetos contribuindo para elevar o valor presente dos investimentos. Esse fator inclui o impacto de uma eventual (re)nacionalização dessas empresas, tal como já aconteceu em passado não muito distante na própria América Latina.

Apesar da privatização ser um bom negócio para essas operadoras,⁴¹ abrangendo a execução de projetos rentáveis na área de comunicação de dados e serviços de longa distância nacional e internacional, além de nichos de mercado vinculados às necessidades dos grandes usuários, há um problema envolvendo um dos pontos críticos da rede: a necessidade de expansão acentuada das linhas telefônicas (universalização). Dada a alta concentração de renda na América Latina, os atuais usuários geralmente fazem parte das faixas de renda média e alta, proporcionando assim uma receita média por linha (US\$/terminal em serviço) compatível com a rentabilidade atual da empresa.

À medida que se avance para incorporar usuários de menor poder aquisitivo, certamente a relação receita por linha marginal será decrescente, o que poderá vir a comprometer a rentabilidade da empresa (Telephony, 12/10/1992). Como afirma Maculan (1992), corre-se o risco de que a privatização atenda em primeiro lugar a demanda dos mercados mais rentáveis e com maior possibilidade de agregação de valor.

³⁹ A chamada "cesta telefonica", usualmente calculada pela Siemens, representa uma cesta padrão de consumo físico anual de serviços telefônicos, equivalendo a: 700 chamadas locais; 300 chamadas interurbanas (distribuídas entre tarifa de pico e reduzida), assinatura mensal (vezes doze) e um décimo da tarifa de instalação.

⁴⁰ No caso argentino, Herrera (1992) mostra como a elevação de tarifas nesse país correspondeu a uma transferência de renda dos usuários e dos fornecedores de equipamentos da antiga ENTEL (que passaram a receber menores preços nas encomendas pós-privatização) para os novos acionistas das empresas privatizadas (a ENTEL foi dividida em duas na privatização).

⁴¹ Ressalta-se também que as privatizações têm resultado em um excepcional processo de valorização das ações das empresas privatizadas, em sua maior parte apropriada pelos agentes financeiros envolvidos. Em relação ao México, a revista Business Week (19/9/94) ressalta que, não obstante a sofrível qualidade do serviço da TELMEX, logo após a privatização o valor de suas ações subiu 120%.

Anexo III
Competências da ANATEL

ANEXO III

COMPETÊNCIAS DA ANATEL

Artigos 16º a 19º do Anexo I do Decreto Nº 2.338, de 07 de outubro de 1997(Aprova o Regulamento da Agência Nacional de Telecomunicações e dá outras providências)

Art.16. À Agência compete adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, e especialmente:

I - implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de telecomunicações fixada na Lei e nos decretos a que se refere o art. 18 da Lei no. 9.472, de 1997;

II - representar o Brasil nos organismos internacionais de telecomunicações, sob a coordenação do Poder Executivo;

III - elaborar e propor ao Presidente da República, por intermédio do Ministro de Estado das Comunicações, a adoção das medidas a que se referem os incisos I a IV do art. 18 da Lei no. 9.472, de 1997, submetendo previamente a consulta pública as relativas aos incisos I a III;

IV - rever, periodicamente, os planos geral de outorgas e de metas para universalização dos serviços prestados no regime público, submetendo-os, por intermédio do Ministro de Estado das Comunicações, ao Presidente da República, para aprovação;

V - exercer o poder normativo relativamente às telecomunicações;

VI - editar atos de outorga e extinção do direito de exploração do serviço no regime público;

VII - celebrar e gerenciar contratos de concessão e fiscalizar a prestação do serviço no regime público, aplicando sanções e realizando intervenções;

VIII - controlar, acompanhar e proceder à revisão de tarifas dos serviços prestados no regime público, podendo fixá-las nas condições previstas na Lei nº 9.472, de 1997, bem como homologar reajustes;

IX - administrar o espectro de radiofrequências e o uso de órbitas;

X - editar atos de outorga e extinção do direito de uso de radiofrequência e de órbita, fiscalizando e aplicando sanções;

XI - expedir e extinguir autorização para prestação de serviço no regime privado, fiscalizando e aplicando sanções;

XII - expedir ou reconhecer a certificação de produtos, observados os padrões e normas por ela estabelecidos;

XIII - expedir licenças de instalação e funcionamento das estações transmissoras de radiocomunicação, inclusive as empregadas na radiodifusão sonora e de sons e imagens ou em serviços ancilares e correlatos, fiscalizando-as permanentemente;

XIV - comunicar ao Ministério das Comunicações as infrações constatadas na fiscalização das estações de radiodifusão sonora e de sons e imagens ou em serviços ancilares e correlatos, encaminhando-lhe cópia dos autos de constatação, notificação, infração, lacração e apreensão;

XV - exercer as competências originalmente atribuídas ao Poder Executivo pela Lei no. 8.977, de 6 de janeiro de 1995, e que lhe foram transferidas pelo art. 212 da Lei no. 9.472, de 1997;

XVI - realizar busca e apreensão de bens no âmbito de sua competência;

XVII - deliberar na esfera administrativa quanto à interpretação da legislação de telecomunicações e sobre os casos omissos;

XVIII - compor administrativamente conflitos de interesses entre prestadoras de serviço de telecomunicações, inclusive arbitrando as condições de interconexão no caso do art. 153, § 2.º, da Lei no. 9.472, de 1997;

XIX - atuar na defesa e proteção dos direitos dos usuários, reprimindo as infrações e compondo ou arbitrando conflitos de interesses, observado o art. 19;

XX - exercer, relativamente às telecomunicações, as competências legais em matéria de controle, prevenção e repressão das infrações da ordem econômica, ressalvadas as pertencentes ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE, observado o art. 18;

XXI - propor ao Presidente da República, por intermédio do Ministério das Comunicações, a declaração de utilidade pública, para fins de desapropriação ou instituição de servidão administrativa, dos bens necessários à implantação ou manutenção de serviço de telecomunicações no regime público;

XXII - arrecadar, aplicar e administrar suas receitas, inclusive as integrantes do FISTEL;

XXIII - resolver quanto à celebração, alteração ou extinção de seus contratos, bem como quanto à nomeação, exoneração e demissão de servidores, realizando os procedimentos necessários, nos termos da legislação em vigor;

XXIV - contratar pessoal por prazo determinado, de acordo com o disposto na Lei no. 8.745, de 1993;

XXV - adquirir, administrar e alienar seus bens;

XXVI - decidir em último grau sobre as matérias de sua alçada;

XXVII - submeter anualmente ao Ministério das Comunicações a proposta de seu orçamento, bem como a do FISTEL, que serão encaminhadas ao Ministério do

Planejamento e Orçamento para inclusão no projeto da Lei Orçamentária Anual a que se refere o § 5o do art. 165 da Constituição Federal;

XXVIII - aprovar o seu Regimento Interno;

XXIX - elaborar relatório anual de suas atividades, nele destacando o cumprimento das políticas do setor, enviando-o ao Ministério das Comunicações e, por intermédio da Presidência da República, ao Congresso Nacional;

XXX - promover interação com administrações de telecomunicações dos países do Mercado Comum do Sul - MERCOSUL, com vistas à consecução de objetivos de interesse comum;

XXXI - requerer, aos órgãos reguladores dos prestadores de outros serviços de interesse público, de ofício ou por solicitação fundamentada de prestadora de serviço de telecomunicações que deferir, o estabelecimento de condições para utilização de postes, dutos, condutos e servidões que pertençam àqueles prestadores;

XXXII - instituir e suprimir comitês, bem como unidades regionais e funcionais, observadas as disposições deste Regulamento.

Art.17. No exercício de seu poder normativo relativamente às telecomunicações, caberá à Agência disciplinar, entre outros aspectos, a outorga, prestação, a comercialização e o uso dos serviços, a

implantação e o funcionamento das redes, a utilização dos recursos de órbita e espectro de radiofrequências, bem como:

- I- definir as modalidades de serviço;
- II - determinar as condições em que a telecomunicação restrita aos limites de uma mesma edificação ou propriedade independerá de concessão, permissão ou autorização;
- III - estabelecer, visando a propiciar competição efetiva e a impedir a concentração econômica no mercado, restrições, limites ou condições a empresas ou grupos empresariais quanto à obtenção e transferência de concessões, permissões e autorizações;
- IV - expedir regras quanto à outorga e extinção de direito de exploração de serviços no regime público, inclusive as relativas à licitação, observada a política nacional de telecomunicações a que se refere o inciso I do art. 16;
- V - disciplinar o cumprimento das obrigações de universalização e de continuidade atribuídas aos prestadores de serviço no regime público;
- VI - regular a utilização de bens ou serviços de terceiros no cumprimento do contrato de concessão;
- VII - estabelecer a estrutura tarifária de cada modalidade de serviço;
- VIII - disciplinar o regime da liberdade tarifária;
- IX - definir os termos em que serão compartilhados com os usuários os ganhos econômicos do concessionário decorrentes da modernização, expansão ou racionalização dos serviços, bem como de novas receitas alternativas;
- X - definir a forma em que serão transferidos aos usuários os ganhos econômicos do concessionário que não decorram diretamente da eficiência empresarial;
- XI - estabelecer os mecanismos para acompanhamento das tarifas e para garantir sua publicidade, bem como os casos de serviço gratuito;
- XII - disciplinar os casos e condições em que poderá ser suspensa a prestação, ao usuário, de serviço em regime público;
- XIII- disciplinar o regime da permissão;
- XIV - expedir regras quanto à prestação dos serviços no regime privado, incluindo a definição dos condicionamentos a que estão sujeitos os prestadores em geral e em especial os de serviço de interesse coletivo;
- XV - editar o plano geral de autorizações de serviço prestado no regime privado, quando for o caso;
- XVI - definir os casos em que a exploração de serviço independerá de autorização e aqueles em que o prestador será dispensado da comunicação de início das atividades;
- XVII - determinar as condições subjetivas para obtenção de autorização de serviço de interesse restrito;
- XVIII - regulamentar os compromissos exigíveis dos interessados na obtenção de autorização de serviço, em proveito da coletividade;

XXIX - determinar, relativamente aos serviços prestados exclusivamente em regime privado, os casos em que haverá limite ao número de autorizações de serviço, bem como as regiões, localidades ou áreas abrangidas pela limitação;

XX - dispor sobre a fixação, revisão e reajustamento do preço de serviços autorizados, quando a autorização decorrer de procedimento licitatório cujo julgamento o tenha considerado;

XXI - fixar prazo para os prestadores de serviço adaptarem-se a novas condições impostas pela regulamentação;

XXII - aprovar os planos estruturais das redes de telecomunicações, bem assim as normas e padrões que assegurem a compatibilidade, a operação integrada e a interconexão entre as redes, abrangendo os equipamentos terminais, quando for o caso;

XXIII - dispor sobre os planos de numeração;

XXIV - determinar os casos e condições em que as redes destinadas à prestação de serviço em regime privado serão dispensadas das normas gerais sobre implantação e funcionamento de redes de telecomunicações;

XXV - regulamentar a interconexão entre as redes;

XXVI - fixar os casos e condições em que, para desenvolver a competição, um prestador de serviço de telecomunicações de interesse coletivo deverá disponibilizar sua rede a outro prestador;

XXVII - estabelecer os condicionamentos do direito de uso das redes de serviços de telecomunicações pelos exploradores de serviço de valor adicionado, disciplinando seu relacionamento com as empresas prestadoras daqueles serviços;

XXVIII - definir as circunstâncias e condições em que o prestador do serviço deverá interceptar ligações destinadas a ex-assinantes, para informar seu novo código de acesso;

XXIX - expedir normas e padrões a serem cumpridos pelas prestadoras de serviços de telecomunicações quanto aos equipamentos que utilizarem;

XXX - definir as condições para a utilização, por prestador de serviço de telecomunicações de interesse coletivo, dos postes, dutos, condutos e servidões pertencentes

ou controlados por outro prestador de serviço de telecomunicações;

XXXI - regulamentar o tratamento confidencial das informações técnicas, operacionais, econômico-financeiras e contábeis solicitadas às empresas prestadoras dos serviços de telecomunicações;

XXXII - disciplinar a cobrança de preço público pela atribuição do direito de explorar serviço de telecomunicações, bem como de uso de radiofrequência e de órbita;

XXXIII - editar tabela de adaptação do Anexo III da Lei no. 9.472, de 1997, à nomenclatura dos serviços a ser estabelecida pela nova regulamentação;

XXXIV - aprovar o plano de atribuição, distribuição e destinação de faixas de radiofrequência e de ocupação de órbitas e as demais normas sobre seu uso;

XXXV - elaborar e manter os planos de distribuição de canais dos serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens, bem como dos serviços ancilares e correlatos, cuja outorga cabe ao Poder Executivo;

XXXVI - regulamentar a autorização para uso de radiofrequência, com a determinação dos casos em que será dispensável;

XXXVII - disciplinar a exigência de licenças de instalação e funcionamento para operação de estação transmissora de radiocomunicação, bem como sua fiscalização;

XXXVIII - disciplinar a fiscalização, quanto aos aspectos técnicos, das estações utilizadas nos serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens, bem como nos serviços ancilares e correlatos;

XXXIX - definir os requisitos e critérios específicos para execução de serviço de telecomunicações que utilize satélite;

XL - disciplinar a utilização de satélite para transporte de sinais de telecomunicações, inclusive o procedimento de outorga para satélite brasileiro;

XLI - editar tabela de emolumentos, preços e multas a serem cobrados;

XLII- elaborar e editar todas as normas e regulamentações sobre o serviço de TV a Cabo, nos termos da Lei no. 8.977, de 1995, e do art. 212 da Lei no. 9.472, de 1997;

XLIII - regulamentar o dever de fornecimento gratuito de listas telefônicas aos assinantes do serviço telefônico fixo comutado.

Art.18. No exercício das competências em matéria de controle, prevenção e repressão das infrações à ordem econômica, que lhe foram conferidas pelos art. 7º., § 2º., e 19, inciso XIX, da Lei no. 9.472, de 1997, a Agência observará as regras procedimentais estabelecidas na Lei no. 8.884, de 11 de junho de 1994, e suas

alterações, cabendo ao Conselho Diretor a adoção das medidas por elas reguladas.

Parágrafo único. Os expedientes instaurados e que devam ser conhecidos pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE ser-lhe-ão diretamente encaminhados pela Agência.

Art. 19. A Agência articulará sua atuação com a do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, organizado pelo Decreto no. 2.181, de 20 de março de 1997, visando à eficácia da proteção e defesa do consumidor dos serviços de telecomunicações, observado o disposto nas Leis no. 8.078, de 11 de setembro de 1990, e no. 9.472, de 1997.

Parágrafo único. A competência da Agência prevalecerá sobre a de outras entidades ou órgãos destinados à defesa dos interesses e direitos do consumidor, que atuarão de modo supletivo, cabendo-lhe com exclusividade a aplicação das sanções do art. 56, incisos VI, VII, IX, X e XI da Lei no. 8.078, de 11 de setembro de 1990.

INFRA-ESTRUTURA: PERSPECTIVAS DE REORGANIZAÇÃO

- I. REGULAÇÃO
 - II. SETOR ELÉTRICO
 - III. TELECOMUNICAÇÕES
 - IV. FINANCIAMENTO
 - V. EMPRÉGO
 - VI. TRANSPORTE
 - VII. SANEAMENTO
 - VIII. CASOS ESTADUAIS
-

