

DOMÍCIO COSTA NETO

**O QUADRO DAS TELECOMUNICAÇÕES BRASILEIRAS NA DÉCADA DE
NOVENTA DO SÉCULO XX : TRANSFORMAÇÕES PROVOCADAS PELO
PROGRAMA DE PRIVATIZAÇÃO.**

SALVADOR

2002

DOMÍCIO COSTA NETO

O QUADRO DAS TELECOMUNICAÇÕES BRASILEIRAS NA DÉCADA DE NOVENTA DO SÉCULO XX : TRANSFORMAÇÕES PROVOCADAS PELO PROGRAMA DE PRIVATIZAÇÃO.

Monografia apresentada no curso de graduação de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador : Antônio Plínio Pires de Moura

SALVADOR

2002

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS	5
1 INTRODUÇÃO	10
2 O QUADRO DAS TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL NAS DÉCADAS DE CINQUENTA A SETENTA DO SÉCULO XX	14
2.1 CRIAÇÃO DO CÓDIGO BRASILEIRO DE TELECOMUNICAÇÕES	15
2.2 SURGIMENTO DO MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	17
2.3 CRIAÇÃO DA TELEBRÁS	18
3 ALTERAÇÃO DO MODELO ESTATAL TELEFÔNICO BRASILEIRO NA DÉCADA DE NOVENTA E REESTRUTURAÇÃO DO SETOR PARA PRIVATIZAÇÃO	21
3.1 SUPORTE IDEOLÓGICO DO MODELO DE PRIVATIZAÇÃO	21
3.2 FORMAÇÃO DO MARCO REGULATÓRIO E A PRIVATIZAÇÃO	34
3.2.1 Marco legal e reestruturação do setor	34
3.2.2 Criação da Anatel	40
3.2.3 A privatização	42

3.3	A REGULAÇÃO DA CONCORRÊNCIA	48
3.3.1	Controle de fusões e aquisições	48
3.3.2	Medidas preventivas da anatel	49
3.3.3	Regras de interconexão	50
3.4	A REGULAÇÃO DO SEGMENTO DE TELEFONIA CELULAR	52
3.5	ASSIMETRIAS REGULATÓRIAS PARA PROPICIAMENTO DA COMPETIÇÃO	55
3.6	REGULAÇÃO TARIFÁRIA E UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS	61
3.6.1	Definição das tarifas	61
3.6.2	Universalização dos serviços	63
3.6.3	Ampliação das metas de universalização	64
4	CONCLUSÃO	67
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	69

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

TABELA 1 – PRINCIPAIS VENDAS DO GOVERNO	25
TABELA 2 – CUSTOS DAS PRINCIPAIS VENDAS DE ATIVOS	27
QUADRO 1 – SUMÁRIO DO CONSENSO DE WASHINGTON	31
TABELA 3 – REGIÕES DO PLANO GERAL DE OUTORGAS	37
GRÁFICO 1 – EMPRESAS ESPELHO E ESPELHINHOS: ACESSOS INSTALADOS PREVISTOS	38
FIGURA 1 – TELEFONIA FIXA	39
TABELA 4 – SISTEMA TELEBRÁS: CARACTERÍSTICAS DAS OPERADORAS DE TELEFONIA FIXA LOCAL	43
TABELA 5 – PRIVATIZAÇÃO NO SEGMENTO DE TELEFONIA CELULAR (BANDAS A E B): ÁREAS DE ATUAÇÃO E PRINCIPAIS ACIONISTAS	44
FIGURA 2 – TELEFONIA CELULAR – BANDA A	45
FIGURA 3 – TELEFONIA CELULAR – BANDA B	46
TABELA 6 – PRIVATIZAÇÃO NO SEGMENTO DE TELEFONIA FIXA: ÁREAS DE ATUAÇÃO E PRINCIPAIS ACIONISTAS	47
TABELA 7 – PARTICIPAÇÃO NO MERCADO DE TELEFONIA CELULAR BRASILEIRO	54

TABELA 8 – ANÁLISE COMPARATIVA DOS OPERADORES DO SEGMENTO DE TELEFONIA FIXA -----55

TABELA 9 – COMPARATIVO ENTRE OS REGIMES DE PESTAÇÃO PÚBLICO E PRIVADO -----57

TABELA 10 – CRONOGRAMA DE ABERTURA DO MERCADO DE TELECOMUNICAÇÕES – 1999 / 2004 -----59

TABELA 11 – FATORES ANUAIS DE REDUÇÃO REAL DAS TARIFAS DE TELEFONIA FIXA – 1998 / 2005 (%) -----63

AGRADECIMENTOS

É de extrema importância agradecer às pessoas que nos ajudaram ao longo do estudo até a elaboração final da monografia. Não é uma tarefa fácil, pois várias pessoas estão inseridas neste trabalho.

Procurei lembrar de todos aqueles que tiveram mais importância tanto diretamente como indiretamente. Em primeiro lugar gostaria de manifestar minha gratidão ao Professor Orientador Antônio Plínio Pires de Moura que demonstrou competência, serenidade e acima de tudo companheirismo, permitindo que a elaboração da monografia fosse um trabalho prazeroso. Agradeço, também, a todos os Professores da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia, com os quais tive um relacionamento amigável durante minha permanência na graduação em Economia e que contribuíram para minha formação profissional. Destaco entre esses, o Professor Lielson que me ajudou muito na delimitação do tema e do espaço a ser estudado, ao qual sou grato pelos seus conselhos para um melhor resultado final, e ao Economista Luiz Alberto Lima Teixeira que com seus conhecimentos sobre o tema me deu dicas e alguns textos, de muita utilidade para o desenvolvimento deste trabalho.

Sou grato também:

Aos funcionários da Biblioteca da FCE da UFBA, por me atenderem com educação, em especial a Valdinéa que me forneceu vários textos quando estava iniciando meu trabalho em Técnicas de Pesquisa em Economia, demonstrando ser prestativa aos meus comentários, pedidos, e também pela correção da organização monográfica.

Aos meus colegas que através de discussões contribuíram para qualificar meus conhecimentos e a capacidade de análise, em especial a : Othon Rocha Leal, Danyel Pinto, Carlos Dória, Bruno, Ivan, Renato, Maurício Cardoso, Thaís, Gustavo Longo, Aloísio, Demerval, Milton, Ricardo, Paulo Meyer, Aílton, Marcelo Bastos.

Às pessoas que não estão ligadas à Faculdade de Economia mas, que foram essenciais para dar equilíbrio nessa caminhada, que começou desde meu nascimento até este momento. Refiro-me aos meus familiares que me ofereceram carinho, apoio moral e financeiro para que tivesse a oportunidade de estudar e chegar a uma universidade, concluindo com chave de ouro mais uma etapa de vida, em especial a : meus avós maternos, Domício e Yvone Costa que não se encontram conosco mas onde estiverem estão olhando e torcendo por mim, além de duas pessoas essenciais nessa trajetória de vida, minha mãe Vera Lúcia e meu pai Carlos Geraldo, que estiveram em todos os momentos, sejam bons ou ruins, me dando força para continuar lutando por um ideal de vida. Não poderia deixar de frisar a importância de minha namorada Patrícia que me apoiou em todas as decisões na elaboração deste trabalho monográfico.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo apresentar quais as transformações ocorridas no setor de telecomunicações brasileiro na década de noventa do século XX com o programa de privatização. Inicialmente foi feito um estudo que descreve os primeiros passos dados no setor de telecomunicações brasileiro, especificamente nas décadas de cinquenta a setenta do século XX, mostrando o desenvolvimento do setor. Em seguida abordou-se o referencial teórico que deu sustentação á privatização, procurando-se analisar a origem do movimento neoliberal no mundo e sua ideologia que influenciou Governos como o da Inglaterra na Era Thatcher e o dos Estados Unidos da América, com Ronald Reagan, chegando mais tarde à América Latina, através das idéias contidas no Consenso de Washington, que influenciaram no processo de privatização de setores importantes como é o caso das telecomunicações. Dessa forma, o estudo abordou questões importantes para entender a evolução do processo privatizante e sua regulação, ou seja, seu funcionamento em geral.

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, a falta de recursos para expansão e modernização dos serviços básicos próprios do Estado figura como argumento de sustentação para o atual programa de desestatização. O Estado economizaria em investimentos de capitais e em perdas operacionais e supriria a incapacidade de atendimento à crescente demanda prevista em função das estimativas de crescimento econômico.

A privatização surge, dessa forma, como uma solução para o problema do esgotamento da capacidade de financiamento do setor público e a redução da dívida interna. (HURST, 1995)

Existiram no processo de privatização do Brasil quatro etapas com características distintas, a primeira etapa se deu em 1981, quando foi criada a Comissão Especial de Desestatização¹ e tem como característica o processo de reprivatizações². A segunda etapa ocorreu com a instituição do Plano Nacional de Desestatização (PND) no Governo Collor, que tinha objetivo de modernizar o parque industrial do país. Sua característica foi a alienação dos ativos públicos em troca das “moedas podres”³. A terceira etapa ocorreu no Governo Itamar Franco, tendo como principal característica a venda de ações das empresas estatais para se chegar a um ajuste das contas públicas. A quarta etapa é a contemporânea, que se implantou no Governo FHC, e cuja característica principal é a concessão a empresas privadas da “produção” de serviços públicos.

Nota-se no Brasil, durante a década de noventa, uma semelhança do ocorrido no mundo que foi à tendência a liberalização da economia.

¹ Entre 1981-84 privatizou 20 empresas (Pinheiro & Giambiagi, 1982 : 262).

² Boa parte dessas empresas haviam sido absorvidas pelo estado, em virtude de sua situação falimentar (Oliveira Filho, 1991, p. 91).

Observamos no Brasil na década de noventa uma liberalização da economia, abrangendo não só a diminuição do papel do Estado nas atividades produtivas, através das privatizações das empresas estatais, como também a desregulamentação dos fluxos financeiros e a maior abertura da economia ao exterior (...).(Avelino, 1998, p.31)

Observa-se que devido a esta tendência o Estado vai exercer novas funções dentro da economia, passando de Estado – empresário para Estado – regulador ou fiscalizador.

As transformações ocorridas no setor de telecomunicações brasileiro nos últimos cinco anos inseriu-se nesta onda privatizante, passando de um sistema monopolista estatal articulado para um oligopólio privado, constituído por empresas de telefonia fixa e de telefonia móvel.

No sistema anterior a Telecomunicações Brasileiras S.A (Telebrás), criada em 11 de julho de 1971, foi um passo importante para o processo de nacionalização e unificação do sistema de telecomunicações do país. Empresa de capital majoritário estatal, sob o controle do Ministério das Comunicações, criada como holding tinha a finalidade de controlar uma operadora em cada Estado da Federação, além da Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel), voltada para exploração dos principais serviços interestaduais.

De acordo com a lei que a criou, a Telebrás tinha entre as suas atribuições gerir a participação acionária da União nas operadoras, captar recursos no mercado de capitais externo e interno transferindo-os às subsidiárias para execução de projetos aprovados pelo Ministério das Comunicações.

³ “moedas podres” são os Títulos da Dívida da União, a exemplo das obrigações do Fundo Nacional de Desenvolvimento (OFND) e Títulos da Dívida Agrária (TDA), entre outros.

O processo de consolidação das quase mil empresas permitiu alcançar as economias de escala inerente ao serviço telefônico e permitiu a captação de recursos em larga escala para investimentos no setor (Novaes, 2000, p. 150)

O objetivo desta monografia é conhecer as modificações que sofreu o setor de telecomunicações brasileiro na década de noventa do último século e as transformações decorrentes do programa de privatização do setor, visando fornecer subsídios para o maior entendimento do processo brasileiro.

Nesse contexto, o problema perseguido ao longo do estudo consistiu em identificar o percurso do setor de telecomunicações brasileiro, da fase nacional-desenvolvimentista à Economia de Mercado na década de noventa do século XX.

Dado o problema as hipóteses levantadas são de que haveriam dois fatores que teriam influenciado a mudança do modelo: as receitas recomendadas pelo FMI e outros organismos internacionais contidas no discurso neoliberal apresentado no Consenso de Washington e a força do programa de desestatização do Governo Thatcher, alcançaram no mundo.

O presente estudo baseou-se numa metodologia de trabalho simples, que consistiu uma análise histórica do processo buscando as raízes do movimento privatista para, posteriormente, entender como se desenrolou o processo de privatização do setor de telecomunicações brasileiro, na década de noventa do último século.

Este trabalho monográfico é composto por uma introdução, dois capítulos de desenvolvimento do tema e uma conclusão:

O capítulo 2 descreve os primeiros passos dados no setor de telecomunicações brasileiro no período nacional-desenvolvimentista, especificamente, nas décadas de cinquenta à setenta do século XX, mostrando a trajetória do desenvolvimento do setor.

No capítulo 3 abordou-se o referencial teórico que deu sustentação à privatização. Nesse capítulo procurou-se analisar a origem do movimento neoliberal no mundo e sua ideologia que influenciou Governos como o da Inglaterra na Era Thatcher e o dos Estados Unidos da América, com Ronald Reagan, chegando mais tarde à América Latina, através das idéias contidas no Consenso de Washington. Esta onda neoliberal detonou o processo de privatização de setores importantes da economia, como o setor de telecomunicações. Dessa forma, nesse capítulo também serão abordadas questões relevantes para entender-se como evoluiu o processo e sua regulação, ou seja seu funcionamento em geral.

Nas conclusões foram suscitados os principais assuntos destacados, apontando-se pistas para o desenvolvimento de novas contribuições à análise da questão.

2 O QUADRO DAS TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL NAS DÉCADAS DE CINQUENTA A SETENTA DO SÉCULO XX

A exploração dos serviços telefônicos interestaduais e internacionais brasileiras, após 1931 passou a ser feita mediante concessão do Governo Federal, situação mantida na Constituição de 1946, incluindo os serviços intermunicipais.

A CTB (Companhia Telefônica Brasileira) empresa de capital norte americano canadense, que incorporou diversas outras empresas, durante o primeiro governo de Getúlio Vargas, sai vencedora da disputa com as empresas estrangeiras. Devido à escassez de investimento, que perdurou durante a Segunda Grande Guerra, e o baixo valor das tarifas, reduziu-se a rentabilidade da CTB, gerando um aumento na demanda reprimida e uma restrição da oferta deste serviço. Em 1953 o Rio de Janeiro possuía 246.000 telefones e São Paulo 168.000 telefones.

A nacionalização das telecomunicações iniciou-se em 1956, quando a sede da CTB foi transferida de Toronto (Canadá) para o Rio de Janeiro (Brasil). Nesse período o atraso no setor era visível. Em 1960, São Paulo já tinha 260.000 telefones e 230.000 pedidos em carteira. Devido aos sucessivos incidentes com grupos nacionalistas a canadense LIGHT controladora da CTB resolveu cancelar os investimentos gerando um profundo estado de total descaso e abandono.

No início da década de sessenta, o cenário de telecomunicações, no Brasil, era caótico. As concessões para prestação de serviços pertenciam ao poder municipal, estadual ou

federal, variando de acordo com o âmbito da prestação do serviço, segundo a Constituição de 1946.

Existiam no início da década de sessenta, cerca de 1,2 mil empresas explorando os serviços de telecomunicações sem que houvesse coordenação das atividades. Agravando o quadro, não havia integração entre essas redes que, na prática, eram ilhas. A comunicação entre os municípios era atividade desgastantes para o assinante.

Em 1960, o Departamento Nacional de Correios e Telégrafos inaugurou a primeira rede de Telex, interligando Brasília com o Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte e Campinas. Em 30 de maio de 1961, o Governo Federal criou o Conselho Nacional de Telecomunicações (CNT), subordinado à Presidência da República com objetivo de estabelecer as políticas de telecomunicações brasileiras, mas sua duração foi rápida logo substituído pelo CONTEL que tinha o mesmo objetivo.

No caso da Bahia, através da Lei Estadual nº 997 de 09 de janeiro de 1958, foi criada a TEBASA (Telefones da Bahia S/A), com objetivo social de exploração do serviço telefônico urbano e intermunicipal no Estado. A empresa após sua constituição contou com o apoio dos poderes públicos e outros segmentos da sociedade baiana, dando início em 22 de julho de 1959 à implantação de um novo serviço telefônico urbano em Salvador. Em 1962, quando inaugurado, o novo serviço colocou em operação 20.000 terminais telefônicos.

2.1 CRIAÇÃO DO CÓDIGO BRASILEIRO DE TELECOMUNICAÇÕES

Em 1962, diante da péssima situação dos serviços de telecomunicações do Rio de Janeiro, o então Primeiro Ministro Tancredo Neves decretou intervenção federal na CTB.

O Código Brasileiro de Telecomunicações, Lei 4.117 de 27 de agosto de 1962, que estabeleceu o ordenamento jurídico básico do setor, autorizando a União a explorar os serviços de telecomunicações, instituiu o Conselho Nacional de Telecomunicações (CONTEL) para executar a política setorial, unificou a tarifa em todo território nacional, criou os conceitos básicos de engenharia para o funcionamento do sistema nacional de telecomunicações, e o Fundo Nacional de Telecomunicações (FNT), constituído por uma sobretarifa de 30% para subsidiar o serviço de telecomunicações.

Com a criação do Código, as telecomunicações se desvincularam do Ministério de Viação e Obras Públicas, mas o processo de intervenção nas telecomunicações se tornou cada vez mais intenso, com aquisições e desapropriações, exemplo disto foi a aquisição pelo Governo da Companhia Telefônica Nacional, de posse do grupo americano ITT, que operavam no Paraná e Rio Grande do Sul.

O código que regulamentou até pouco tempo o serviço no país, foi sancionado com diretrizes e políticas para as telecomunicações. O CONTEL, que antes desempenhava uma função de assessoria da Presidência da República, substituiu o Conselho Nacional de Telecomunicações (CNT).

Em 16 de Setembro de 1965, surgiu a Embratel criada pelo Poder Executivo com o objetivo de exploração dos serviços de longa distância e continuação do desenvolvimento das telecomunicações nacionais, que de acordo com o Código Brasileiro de Telecomunicações cabia a União a sua exploração.

Propiciou-se com a criação do Fundo Nacional de Telecomunicações (FNT), pelo Código Brasileiro de Telecomunicações a estrutura para que o sistema de telecomunicações pudesse implantar projetos e sistemas para execução dos serviços.

A partir de 1966 quando o FNT começou a vigorar, todos os usuários passaram a pagar uma sobretaxa de 30% a mais por ligação, sendo o total arrecadado reinvestido em recursos para as telecomunicações.

O FNT durou dez anos (1966-1976), porém a partir de 1974 através de Decreto-lei criou-se o Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND), sendo parte da arrecadação do FNT, desviado para o recém criado fundo.

Para o sistema Telebrás uma das fontes extremamente relevante para manutenção de seu orçamento era justamente a receita dos fundos. Assim a situação piorou quando no Governo Figueiredo, o FND foi extinto e o FNT transformado em recursos ordinários do Tesouro Nacional sendo extinto na década de 80. Este quadro afetou as pequenas indústrias de capital nacional ligadas ao setor provocando seu fechamento, enquanto as grandes empresas multinacionais devido ao corte na receita, enxugaram seus quadros funcionais.

2.2 SURGIMENTO DO MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES

O fim da exploração dos serviços telefônicos nacionais por empresas estrangeiras ocorre quando a Embratel recém criada em 16 de setembro de 1965, assume as atividades de exploração dos serviços telefônicos no país. Através de Decreto-lei 200 de 25 de fevereiro de 1967, surge o Ministério das Comunicações com jurisdição e controle sobre os serviços postais e de telecomunicações. Isso dá um grande impulso à formação administrativa das telecomunicações, além de proporcionar mais investimento para capacitação técnica de contingente nas áreas de eletrônica e telecomunicações.

Os objetivos do Ministério das Comunicações eram de, imediatamente, equacionar as soluções mais urgentes e de longo prazo, acelerando os trabalhos iniciados pela Embratel visando alcançar uma integração nacional via discagem direta à distância (DDD), a

reestruturação da antiga CTB, responsável pelos Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, e a implantação de mais de um milhão de telefones em um prazo recorde, nos estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Espírito Santo e Minas Gerais.

Em 1967 a Embratel implantou seu tronco de microondas ligando o Estado de São Paulo a Porto Alegre e, em 1969, o país, representado pela Embratel, integra-se ao sistema Intelsat de comunicações internacionais via satélite. Em 1971 a Embratel concluiu a interligação de todas as capitais brasileiras via DDD.

2.3 CRIAÇÃO DA TELEBRÁS

Em 1970 o Ministério das Comunicações estruturou a operação da Telebrás em termos nacionais. A Telebrás (Telecomunicações Brasileiras S.A) só seria criada em 11 de julho de 1972, quando o Congresso Nacional, com base na Lei 5.792, seguindo a concepção norte-americana do Bell System, estruturada sob controle estatal.

Constituída de capital subscrito pelo Governo Federal, Banco do Brasil, BNDE, empresas federais a exemplo da CVRD, Petrobrás, CSN e Eletrobrás e subordinada ao Ministério das Comunicações, a Telebrás teve como objetivo normatizar e planejar as operações dos serviços públicos de telecomunicações, coordenando e executando seus programas, captar recursos para implantação dos programas, servir de suporte administrativo e técnico às pequenas empresas do setor e criar um ambiente onde houvesse condições de desenvolvimento de um serviço unificado.

Constituída em 09 de novembro de 1972 e contando com recursos do FNT integralizados pela União como capital, a empresa era a holding de um sistema formado pela Embratel, responsável pelos troncos interestaduais e internacionais, e por operadoras de âmbito estadual, responsáveis pelas chamadas locais e intra-estaduais.

A Telebrás nesse sistema passou a possuir 51% das ações da Embratel, que tornou-se sua subsidiária, e a partir de 1973 já possuía a totalidade dessas ações. A partir de então a Telebrás passou a ser o carro chefe dos serviços de telecomunicações no país, iniciando a aquisição das ações das empresas concessionárias estaduais, que se tornaram suas subsidiárias, reduzindo a quantidade destas, até alcançar o objetivo de uma empresa por Estado. Existiram três exceções que eram companhias telefônicas locais independentes não fazendo parte do sistema: as concessionárias das Prefeituras de Londrina, Ribeirão Preto e a Companhia Telefônica do Brasil Central (CTBC), que explorava serviços na região do triângulo mineiro e municípios dos Estados de Goiás e São Paulo.

A estrutura organizacional e hierárquica do setor de telecomunicações no país foi dessa forma organizada: em primeira instância se posicionava o Ministério das Comunicações, que fixava as diretrizes gerais do desenvolvimento setorial e fiscalizava a aplicação do FNT, em segunda instância estava a Telebrás que planejava e coordenava a ampliação da rede, a aquisição de novos equipamentos, aplicava os recursos e promovia o desenvolvimento tecnológico via o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento da Telebrás (CPqD)⁴, por fim na base operacional estavam as empresas pólo, que operavam as redes urbanas e intra-estaduais e a Embratel que operava as redes internacionais e interestaduais.

Em 1975 o Ministério das Comunicações editou a Portaria 661 obrigando as empresas fornecedoras de centrais de comutação a iniciarem o desenvolvimento de centrais digitais, seguindo especificações técnicas da Telebrás.

A mais relevante diretriz no período se deu em 1978 através da Portaria 622, que dava ao Ministério das Comunicações o poder de coordenar a redução das importações e de impor

⁴ A criação do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento (CPqD) da Telebrás, em 1976, representou um marco importante para a política tecnológica nacional, além da política industrial do setor.

a nacionalização crescente de componentes e materiais dos equipamentos, que chegou a alcançar por alguns critérios 90% em valor.

Em conjunto passou-se a exigir dos fornecedores de equipamentos para o sistema Telebrás, que o controle do seu capital fosse majoritariamente nacional. Esta política consolidou a presença no mercado de um número reduzido de empresas multinacionais que aceitaram as novas regras, exemplo da Ericsson, da Equitel (Siemens) e da Nec, sendo que as duas primeiras já operavam no país desde o início do século.

O processo de expansão das telecomunicações no Brasil durante a década de 70 foi difícil, devido à precária situação financeira da empresa holding. Para contornar a situação desfavorável adotou-se o autofinanciamento, ou seja, o usuário do sistema Telebrás financiava grande parcela do custo rateado do seu terminal, como infra-estrutura de redes, comutação e transmissão.

Entre as realizações do fim da década de 70, destaca-se a entrada em operação da nova Rede Nacional de Telex e a inauguração do sistema DDI.

Até a década de oitenta, os serviços de telecomunicações eram considerados monopólio natural, pois exigiam a implantação de redes de cobre, e custos fixos relevantes, e eram julgados como atividade estratégica para as nações.

A regulação do setor, quase sempre não institucionalizada, tinha como meta garantir ao operador monopolista, numa visão ampla estatal, a criação de um cenário onde se alcançasse economias de escala e utilização de subsídios cruzados.

3 ALTERAÇÃO DO MODELO ESTATAL TELEFÔNICO BRASILEIRO NA DÉCADA DE NOVENTA E REESTRUTURAÇÃO DO SETOR PARA PRIVATIZAÇÃO

Neste capítulo, pretende-se explicar a origem do movimento neoliberal no mundo e sua ideologia que influenciou Governos como o da Inglaterra na Era Thatcher e o dos Estados Unidos da América, com Ronald Reagan, chegando mais tarde à América Latina, através do chamado Consenso de Washington.

Esta onda privatizante comandou o processo de privatização de setores importantes da economia, como o do setor de telecomunicações. Como evoluiu o processo, sua regulação, ou seja seu funcionamento em geral, são questões relevantes que serão abordadas.

3.1 – SUPORTE IDEOLÓGICO DO MODELO DE PRIVATIZAÇÃO

O neoliberalismo nasceu depois da II Guerra Mundial, na Europa e na América do Norte onde o capitalismo impera. Caracterizou-se por uma reação teórica e política contra o

Estado intervencionista e de bem - estar⁵ . Hayek seu principal precursor e cujo alvo em primeiro momento era o Partido Trabalhista Inglês, afirmou que “ *Apesar de suas boas intenções, a social – democracia moderada inglesa conduz ao mesmo desastre que o Nazismo Alemão – uma servidão moderna*”.

Em 1947, quando as bases do Estado de Bem-Estar na Europa do pós-guerra começam efetivamente a ser construídas, Hayek convoca para uma reunião alguns celebres economistas que possuíam a mesma orientação ideológica contra o Estado do Bem-Estar europeu e o New Deal norte americano. Dentre esses estavam Milton Friedman, Karl Papper, Lionel Robbins e Michael Polanyi entre outros. Surge assim a denominada Sociedade de Mont Pelerin⁶ , com o propósito de combater o keynesianismo e o solidarismo, para preparar terreno à introdução de um capitalismo duro e livre de regras no futuro.

As décadas de 50 e 60, denominadas como a idade de ouro para o capitalismo avançado, não constituíam um cenário muito favorável à propagação dos ideais neo – liberais. Com o advento da grande crise do modelo econômico do pós-guerra, e o choque do petróleo em 1973, o capitalismo avançado entra em declínio num período de muita instabilidade, que no caso do Reino Unido, acentuou a perda de competitividade internacional e processos inflacionários, que na década de 70 aliados a grande recessão preocupava muitos. Esse foi o marco de uma série de reestruturações que as economias centrais tiveram que enfrentar no decorrer das década de 70 e 80 do século passado.

Neste cenário econômico oposto ao notado na idade de ouro, as idéias neo-liberais começam a ganhar prestígio. Haiek e seus companheiros afirmam como argumento que o estopim da crise estava no excessivo poder dos sindicatos, pois em sentido amplo, o

⁵ Friedrich Hayek em 1944 escreveu na Europa o texto, *O Caminho da Servidão*, onde criticou o Estado intervencionista e de bem-estar.

⁶ Uma espécie de franco – maçonaria neoliberal, altamente dedicada e organizada, com reuniões internacionais a cada dois anos.

movimento operário havia corroído a acumulação capitalista com suas pressões em busca de melhores salários e seu parasitismo estatal, forçando o aumento dos gastos sociais.

Assim conforme destacou Bresser Pereira (1997, p.90)

Com o Estado liberal desenvolvem-se também três tendências, no capitalismo clássico ou competitivo, que irão transformar-se nos germos da sua destruição: a) a tendência à concentração e centralização do capital; b) a tendência ao crescimento do poder sindical e, como resposta a ambos; c) a tendência ao crescimento do próprio Estado.

A saída para solucionar a crise segundo os neo-liberais, seria manter um estado com capacidade para enfraquecer o poder dos sindicatos, e controlar os gastos sociais, ou seja, a estabilidade monetária deveria ser a principal meta de qualquer governo. Para alcançar estas metas dever-se-ia seguir uma disciplina orçamentária, com redução dos gastos públicos em bem-estar e restauração da taxa natural de desemprego, criando assim um exército de reserva para enfraquecer os sindicatos.

Entre outras reformas fiscais era de fundamental valor, reduzir a tributação sobre as altas rendas e rendimentos mais altos, causando uma nova e saudável desigualdade e dando assim um novo dinamismo às economias avançadas, nesse período à beira de uma estagflação. O retorno ao crescimento só ocorreria quando a estabilidade monetária e os incentivos fossem reconstituídos.

Nos anos 70 a maioria dos governos da OCDE⁷ tratavam de aplicar remédios keynesianos, às crises econômicas, porém, no final da década de 70, os triunfos eleitorais de Margaret Thatcher na Grã-Bretanha (1979), e de Ronald Reagan nos Estados Unidos da América em 1980, celaram no início da década de 80 o apogeu da ideologia neoliberal.

⁷ Organização Européia para o Comércio e Desenvolvimento.

Ao assumir o poder no Reino Unido da Grã-Bretanha, Thatcher utilizou medidas políticas como a desregulamentação do Estado, liberalização da economia e dos mercados, privatização das empresas controladas pelo Estado e daquelas em que possuía participação.

Conforme sinalizou o artigo publicado na Revista Senhor (NOVA, 1987, p.64)

O Sr. George Yarrow, do Hertford College, de Oxford argumenta que dois conceitos impulsionaram o renascimento do conservadorismo econômico. Um deles é que quando os governos interferem na economia em busca de equidade, eles comprometem a eficiência muito mais do que pensam. E chama isto de princípio do preço da equidade. O outro é que os governos usualmente fazem mais mal do que bem, mesmo quando não estão buscando equidade, mas apenas procurando corrigir uma falha do mercado ou algo do gênero. Este é o princípio da falibilidade-do-governo. Conseqüentemente os conservadores na economia (ou liberais, como eram conhecidos no século XIX) querem que o Estado tome menos decisões e que o mercado tome mais decisões na área econômica.

Partindo do princípio da falibilidade-do-governo Thatcher monta o programa de privatização que ao longo de 11 anos no poder privatizou 30 grandes empresas e subsidiárias do governo, arrecadando US\$ 65 bilhões. No geral transferiu-se mais de 600.000 trabalhadores para a iniciativa privada, reduzindo-se o déficit público de US\$ 18,1 bilhões para um superávit de US\$ 5,9 bilhões.

Assim, “ Nestes onze anos, o Estado que respondia por 7,8% do PIB em 1979, e cerca de 15% dos investimentos, caiu pela metade” (GOVERNO, 1990 , p.2)

A privatização teve duas fases: a primeira (1979-83) é marcada pela venda de empresas na maioria do setor industrial, lucrativas e participantes de mercados mais competitivos.

Na segunda fase (1983-1990), foram privatizadas os serviços públicos, área onde o monopólio natural predominava. Nesta fase privatizou-se os setores de telecomunicações, de gás, abastecimento de água e siderurgia, além da preparação da transferência da propriedade do setor elétrico.

No geral, conforme mostrado na Tabela 1, na maioria dos casos, o Estado não ficou com nenhuma participação nas empresas alienadas.

TABELA 1
PRINCIPAIS VENDAS DO GOVERNO

Existiam leis específicas para cada privatização, como é exemplo o “Telecommunications Act” e o “Gás Act”, pois o sistema estatal era legalmente regulado e rigorosamente

EMPRESAS	DATA DA VENDA	AÇÕES DETIDAS PELO GOVERNO (%)	RECEITA LÍQ. (EM MILHÕES DE LIBRAS)
Amersham International	Fevereiro de 1982	Nihil	64
Associated British Ports	Fevereiro de 1983/ Abril de 1984	Nihil	97
BAA	Julho de 1987	Nihil (c)	1.225
British Aerospace	Fevereiro de 1981/ Maio de 1985	Nihil (c)	390
British Airways	Janeiro de 1987	Nihil (c)	854
British Gás	Dezembro de 1986	Nihil	5.231 (d)
British Petroleum	Outubro de 1979/ junho 1981/ setembro 1983/ outubro de 1987	Nihil	6.137
British Steel	Dezembro de 1988	Nihil (c)	2.418
British Telecom	Novembro de 1984	49 - 8	3.685
Britoil	Novembro de 1982/ agosto de 1985	Nihil (c)	1.053
Cable and Wireless	Outubro de 1981/ dezembro de 1983/ dezembro de 1985	Nihil	1.021
Enterprise Oil	Junho de 1984	Nihil	384
Harland and Wolff	Setembro de 1989	Nihil	nd
National Freight Company	Fevereiro de 1982	Nihil	5
Rolls - Royce	Maio de 1987	Nihil (c)	1.028
Rover Group	Agosto de 1988	Nihil	150
Royal Ordnance	Abril de 1987	Nihil	190
Short Brothers	Outubro de 1989	Nihil	nd
Companhias Águas e Esgotos	Dezembro de 1989	Nihil (c)	3.400 (e)

Fonte: Embaixada Britânica, p. 11-12.

- a. Uma variedade de outras propriedades acionárias do Governo foram privatizadas desde 1979, tais como ações da "British Technology Group" (anteriormente a "National Enterprise Board")
- b. Excluindo ações que o Governo retém ou reteve em algumas empresas para a subsequente emissão de ações gratuitas.
- c. O governo retém uma participação especial ou " ação de outro".
- d. Mais 2.500 milhões de libras esterlinas de debêntures.
- nd. Não disponível
- e. A cifra inclui pagamento antecipado das prestações restantes.

controlado, conforme apresentado por Vickers ; Yarrow (1991, P.156):

... un sistema de control muy elaborado para las industrias nacionalizadas, cuyas características principales son las siguiente: a) deberes estatutarios impuestos a las corporaciones públicas por Leyes del Parlamento;

b) el derecho de los ministros con respecto a dar instrucciones de carácter general a los directores de las corporaciones públicas;

c) la capacidad de los ministros para ejercer una presión ‘extraoficial’ sobre las corporaciones públicas;

d) las investigaciones de otros organismos oficiales tales como la Comisión de Monopolis y Fusiones (MMC);

e) las directrices establecidas en una serie de Documens Blancos sobre las industrias nacionalizadas;

f) la capacidad de los ministros para imponer ciertas restricciones financieras a las empresas públicas.

As empresas estatais respondiam, em 1979, por 10,5% do PIB da Grã-Bretanha, gerando emprego para mais de dois milhões de pessoas. Passados 22 anos, em 1991, só o setor comercial de propriedade pública registrava em torno de um terço do tamanho que possuía em 1979. Percebendo-se um nítido encolhimento do Estado na economia britânica.

Na tabela 2, o caso da British Telecom é interessante. Os duzentos e sessenta e três milhões gastos com a privatização, segundo Vickers ; Yarrow (1991, p. 222), assim se subdividiram: cento e onze milhões com incentivos para os pequenos acionistas, honorários

e comissões aos acionistas; oitenta e sete milhões na colocação de ações a venda; vinte e cinco milhões em propaganda; oito milhões com seus próprios auditores; e trinta e dois milhões em honorários para profissionais e auditores particulares e outros gastos.

TABELA 2
CUSTOS DAS PRINCIPAIS VENDAS DE ATIVOS

Empresa	Data Final de venda	Gastos (milhões/libras)	Gastos em relação a receitas (%)
Cable and Wireless	1981	7	3,1
British Aerospace	1981	6	3,8
Amershan	1982	3	4,6
Britoil	1982	17	3,2
Associated British Ports	1983	2	11,2
Enterprise Oil	1984	11	2,8
British Telecom (BT)	1984	263	6,8
British Gás	1986	360	6,4
BA	1987	42	4,7

Fonte: Vickers & Yarrow, 1991, p. 222

Resumindo, os custos sociais e econômicos foram consideráveis, principalmente no caso das subvalorizações dos preços de venda. A preocupação ficava voltada para o âmbito social, pois o desemprego elevou-se demasiadamente e a satisfação com os serviços decresceu, atingindo as camadas mais carentes.

Esses fatos causaram uma preocupação por parte do governo, que culminou na instituição de medidas regulatórias nos setores de serviço onde fundamentalmente ocorre o denominado “monopólio natural”. Por outro lado, o discurso neoliberal passou a pregar que a regulação se destinava a dois propósitos, nos processos de privatização: proteção aos consumidores e promoção da eficiência.

A regulação atuava nos casos de empresas estatais com poder de monopólio ou em casos de setores estratégicos. A forma mais utilizada de regulação adotada na Grã-Bretanha foi a: criação de órgãos especiais para atuar, e de Golden Shares, ou seja, ações especiais que davam direito a vetos pelo Estado, finalizando o controle de tarifas.

O setor de telecomunicações, de vital importância nas economias modernas, pois possui ligações com as mudanças tecnológicas, ou seja, está ligado às mais avançadas tecnologias, por exemplo a optoeletrônica, telemática, tv à cabo, fax, pabx, telefone celular e fibras ópticas, não escapou da onda privatizante.

O setor que, no geral, nas décadas passadas era controlado pelo Estado, não só pelos investimentos realizados, mas pelo seu caráter social, passou a partir dos anos oitenta a ser privatizado.

Pioneira no processo, no que diz respeito à abrangência e à continuidade, a Grã-Bretanha privatizou suas duas companhias: a Cable and Wireless e a British Telecom, e adotou medidas regulatórias no setor, alegando proteção ao consumidor e aumento da eficiência.

O sucesso conseguido pelo Reino Unido da Grã-Bretanha fez que passasse a servir de modelo, o que influenciou muitos países na América Latina dentre esses o Brasil. O Chile foi a experiência-piloto para o novo neoliberalismo dos países avançados do Ocidente, a Bolívia proveu a experiência do neoliberalismo do Oriente pós-soviético, onde, em 1985, Jeffrey Sachs aperfeiçoou seu tratamento de choque, mais tarde aplicado na Polônia e na Rússia. A Bolívia queria conter a hiperinflação ao contrário do Chile que visava romper o poderoso movimento operário de seu país. A América Latina também iniciou a variante neo-liberal “progressista”, mais tarde difundida no sul da Europa, nos anos de euro-socialismo. Mas a Bolívia e o Chile eram experiências isoladas até o final dos anos 80.

A década de 80, em geral, foi um período marcado por crises econômicas, estagnação e altas taxas de inflação na América Latina. A renda per capita entre 1980 e 1989 caiu 8,3%, e a taxa de inflação subiu 55% em 1980 alcançando 1.157% em 1989. Poucos países conseguiram crescer em termos reais e estabilizar seus preços, sendo esta década considerada perdida, no campo social e econômico.

Este quadro de deteriorização econômica na América Latina, estimulou a formulação de algumas teorias explicativas voltadas para servir de orientação à execução de políticas públicas, visando solucionar o problema inflacionário e de crescimento de vários países.

Uma dessas teorias define-se a partir do chamado Consenso de Washington⁸, conferência realizada para expor um apanhado de itens de política econômica que na visão das instituições multilaterais sediadas naquela cidade, deveriam ser adotada pelos países da América Latina e Caribe.

Bresser Pereira (1991, v.21) destaca sobre a questão três elementos relevantes:

⁸ A expressão “Consenso de Washington” foi atribuída a John Williamson, segundo registro de um trabalho escrito apresentado numa Conferência realizada em Washington para discutir, junto com pesquisadores da América Latina, quais seriam os elementos principais de uma política econômica para a região. Posteriormente, numa conferência semelhante, realizada sete anos depois, ele fez uma revisão dos pontos originais. Essa revisão não alterou, antes o contrário, a essência da síntese original. (Veja Williamson (1997)).

1) do ponto de vista doutrinário, este enfoque está de acordo com o pensamento neoliberal, a partir das contribuições da Escola Austríaca, dos Monetaristas e dos novos clássicos;

2) diagnóstico da crise: a) excessivo crescimento do Estado, causando uma hipertrofia do setor produtivo estatal; excessiva regulamentação das atividades econômicas; e protecionismo econômico; b) populismo econômico, causando incapacidade de controlar o déficit público e as demandas salariais dos setores público e privado.

Assim, o Consenso de Washington recomendou uma série de reformas indispensáveis para superar a crise, divididas em dois grupos de ações interdependentes. O primeiro foi a promoção da estabilização através de políticas ortodoxas orientadas por mecanismos de mercado, e o segundo foi a redução do tamanho do Estado e de sua intervenção na economia, a seguir explicitados:

QUADRO 1

SUMÁRIO DO CONSENSO DE WASHINGTON⁹

Disciplina fiscal – déficits orçamentários, corretamente dimensionados para incluir governos estaduais, empresas estatais e Banco Central, devem ser pequenos o suficiente para serem financiados sem recorrer ao imposto inflacionário. Este tamanho tipicamente implica num superávit primário de vários pontos de porcentagem do PIB, tanto quanto um déficit operacional de não mais de 2% do PIB;

Prioridades no gasto público – gasto deve ser redirecionado de áreas politicamente sensíveis – as quais tipicamente recebem mais recursos do que o seu retorno justifica, tais como Administração, Defesa, subsídios indiscriminados, e “elefantes brancos” – para campos negligenciados com alto retorno econômico e com potencial para melhorar a distribuição de renda, como saúde preventiva, educação básica e infra-estrutura;

Reforma tarifária – reforma de taxas envolve uma ampliação da base tarifária e corte dos percentuais marginais de taxas. O objetivo é precisar incentivos e melhorar a equidade horizontal, sem diminuir a progressividade já conseguida. Melhorar a administração da taxa (incluindo a taxa sobre a renda auferida por aplicações externas, o chamado “flight capital”) é um importante aspecto de aumento da base, no contexto da América Latina;

Direitos de propriedade – O sistema legal deve permitir uma segurança para direitos de propriedade, sem custos excessivos, e deve fazer valer esses direitos ao setor informal;

⁹ Este sumário foi elaborado a partir do artigo de WILLIAMSON (1997, p.60-61), por Niemeyer Almeida Filho (O desenvolvimento da América Latina na perspectiva da Cepal dos anos 90: correção de rumos ou mudança de concepção? (Professor adjunto do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia e Doutor em Economia pelo IE/UNICAMP).

Liberalização financeira – O objetivo final da liberalização financeira é uma determinação dos juros pelo mercado, porém a experiência mostrou que, sob condições de uma ausência crônica de confiança, as taxas determinadas pelo mercado podem ser tão altas a comprometer a solvência de empresas produtivas e governo. Sob essas circunstâncias, um objetivo sensível intermediário é a abolição de taxas de juros preferenciais para tomadores privilegiados e o alcance de uma taxa de juros positiva moderada;

Taxas de câmbio – Países precisam unificar (pelo menos para transações comerciais) o conjunto das taxas de câmbio a um nível suficientemente competitivo a induzir um crescimento rápido em exportações não-tradicionais e gerenciáveis de tal forma a garantir aos exportadores que a competitividade assim conseguida seja mantida no futuro;

Liberalização comercial – Restrições quantitativas de comércio devem ser rapidamente substituídas por tarifas, e essas devem ser progressivamente reduzidas até um nível baixo uniforme em torno de 10% (ou no máximo por volta de 20%). Existe, entretanto, algum desacordo sobre a velocidade de redução das tarifas (com as recomendações girando entre 3 e 10 anos) e sobre se é recomendável diminuir a velocidade do processo de liberalização comercial quando as condições macroeconômicas são adversas (recessão e déficit em transações correntes);

Investimento Direto Externo – Barreiras impedindo a entrada de firmas estrangeira devem ser abolidas. Firmas estrangeiras e nacionais devem ser deixadas a competir em termos iguais;

Privatização – Empresas estatais devem ser privatizadas;

Desregulação – Governos devem abolir regulamentações que impeçam a entrada de novas firmas ou que restrinjam a competição, e depois devem assegurar que todas regulamentações sejam justificadas por tal critério incluindo segurança, proteção ambiental, ou uma supervisão prudente das instituições financeiras.

No Brasil, o argumento de sustentação para o atual programa de desestatização foi a falta de recursos para expansão e modernização dos serviços básicos próprios do Estado. O Estado economizaria em investimentos de capitais e em perdas operacionais, e supriria a incapacidade de atendimento à crescente demanda prevista em função das estimativas de crescimento econômico. *“A privatização surge, dessa forma, como uma solução para o problema do esgotamento da capacidade de financiamento do setor público e para a redução da dívida interna”*.(Hurst, 1995, p.12)

Fazem parte do processo de privatização no Brasil quatro etapas com características distintas. A primeira etapa se deu em 1981, quando foi criada a Comissão Especial de Desestatização¹⁰, e teve como característica o processo de reprivatizações¹¹. A segunda ocorreu com a instituição do Plano Nacional de Desestatização (PND) no Governo Collor, que tinha o objetivo de modernizar o parque industrial do país, e cuja tônica foi a alienação dos ativos públicos em troca das “moedas podres”¹². A terceira etapa ocorreu no Governo Itamar Franco, caracterizando-se pela venda de ações das empresas estatais para se chegar a um ajuste das contas públicas. A quarta etapa que se implantou no Governo FHC, tem como característica principal a concessão a empresas privadas da “produção” de serviços públicos.

No que tange ao setor de telecomunicações brasileiro, as transformações ocorridas nos últimos cinco anos foram de monta. Passou de um sistema monopolista estatal para um oligopólio privado. Assim, à semelhança do ocorrido no mundo.

¹⁰ Entre 1981-84 privatizou 20 empresas (Pinheiro ; Giambiagi, 1982, p. 262).

¹¹ Boa parte dessas empresas haviam sido absorvidas pelo estado, em virtude de sua situação falimentar (Oliveira Filho, 1991, p. 91).

¹² “moedas podres” são os Títulos da Dívida da União, a exemplo das Obrigações do Fundo Nacional de Desenvolvimento (OFND) e Títulos da Dívida Agrária (TDA), entre outros.

Observamos no Brasil na década de noventa uma liberalização da economia, abrangendo não só a diminuição do papel do estado nas atividades produtivas, através das privatizações das empresas estatais, como também a desregulamentação dos fluxos financeiros e a maior abertura da economia ao exterior (...).(Avelino, 1998, p.31)

Em decorrência, o Estado brasileiro vai exercer novas funções dentro da economia, passando de Estado-empresário para Estado- regulador ou fiscalizador.

3.2 FORMAÇÃO DO MARCO REGULATÓRIO E A PRIVATIZAÇÃO

Era necessário uma ampla reestruturação no setor de telecomunicações brasileiro, para obter resultados significativos com o processo privatizante do setor. As etapas para que fosse efetivado o processo de privatização no setor de telecomunicações brasileiro, serão abordadas no decorrer desse capítulo.

3.2.1 Marco Legal e Reestruturação do Setor

O processo de reestruturação do setor de telecomunicações que se deu acompanhado da privatização do Sistema Telebrás¹³, foi composto de seis etapas:

a) Emenda Constitucional nº 8, de 15.08.1995, que eliminou a exclusividade de concessão para exploração dos serviços públicos a empresas sob o controle acionário

¹³ Monopólio estatal verticalmente integrado e organizado em diversas subsidiárias, que fornecia serviços através de uma rede de telecomunicações interligada em todo território nacional.

estatal. Pode ser considerado como o primeiro passo para um conjunto de medidas legais voltado a introdução do regime de concorrência na prestação dos serviços telefônicos.

b) Lei Mínima das Telecomunicações Lei Federal nº 9.295, de 19.07.1996 caracterizada de caráter emergencial e cujo intuito foi estabelecer critérios para concessão de serviços, ainda

não explorados na sua maioria pela iniciativa privada, que apresentavam elevada atratividade econômica. Exemplo destes o “serviço móvel celular”, os “serviços limitados” (trunking), os “serviços via satélite” e os “serviços de valor adicionado” (paging e etc.). Essa lei contribui muito particularmente porque criou as condições jurídicas para a posterior licitação das concessões para exploração da Banda B de telefonia celular.

c) Aprovação da Lei Geral das Telecomunicações (LGT), Lei 9.472, de 16.07.1997, que estabeleceu os princípios do novo modelo institucional do setor telefônico. Até a aprovação da LGT o acesso no Brasil ao serviço básico de telefonia fixa era demasiadamente limitado e o de telefonia celular praticamente inexistente.

Em 1996 o número de telefones no país era de somente 9,57 telefones/100 habitantes, inferior se comparado com a média de 54,05 dos países desenvolvidos (Fonte: União Internacional de Telecomunicações – UIT).

O grande desafio da LGT foi favorecer o atendimento, à grande demanda reprimida por serviços de telefonia de voz fixa, ou seja, acesso ao serviço telefônico fixo comutado (STFC).

Construiu-se um arcabouço de instrumentos para garantir o êxito do processo, estabelecendo-se o papel da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). Os princípios do novo modelo tarifário envolveram dois aspectos principais: o primeiro foi um rebalanceamento tarifário que reduziu os subsídios cruzados existentes na estrutura

tarifária brasileira, pela qual as tarifas de longa distância e internacionais subsidiavam as chamadas locais; o segundo foi a extinção do sistema de repartição de receitas baseado no percentual de tráfego mútuo, no qual havia um mecanismo de transferência de receitas entre as várias operadoras estaduais e a EMBRATEL (MINICOM (1997)), nova classificação para os serviços de telecomunicações quanto ao regime de exploração, alteração da classificação estabelecida pela Lei 4.117/62, na qual todos os serviços seriam estatais, ou seja, públicos.

A partir da nova legislação os serviços passam a ser classificados quanto a abrangência de interesses (restrito ou coletivo) e quanto ao regime de exploração (privado ou público). Os serviços de interesse restrito serão prestados em regime privado e os de interesse coletivo serão explorados concomitantemente pelos dois regimes. A prestação em regime público segue a Lei de Concessões (Lei 8.987/95) e está sujeita aos deveres de universalização e de continuidade do serviço, ao caráter de não-exclusividade das concessões, às diretrizes para a modelagem e a venda das empresas estatais e à criação de dois fundos: o Fundo de Universalização das Telecomunicações (FUST) e o Fundo de Desenvolvimento das Telecomunicações (FUNTEL).

d) Aprovação do Plano Geral de Outorgas (PGO), estabelecido pelo Decreto 2.534, de 02.04.1998, que fixou parâmetros gerais para estabelecer a concorrência no setor, definindo assim as áreas regionais (Tabela 3) de atuação das empresas prestadoras de serviços de telefonia fixa e estabelecendo as regras básicas para abertura do mercado e autorizações futuras para exploração dos serviços.

Tabela 3
Regiões do Plano Geral de Outorgas

Região	Área Geográfica Correspondente
I	Estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo, Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí, Maranhão, Pará, Amapá, Amazonas e Roraima
II	Distrito Federal e Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Goiás, Tocantins, Rondônia e Acre
III	Estado de São Paulo
IV	Nacional

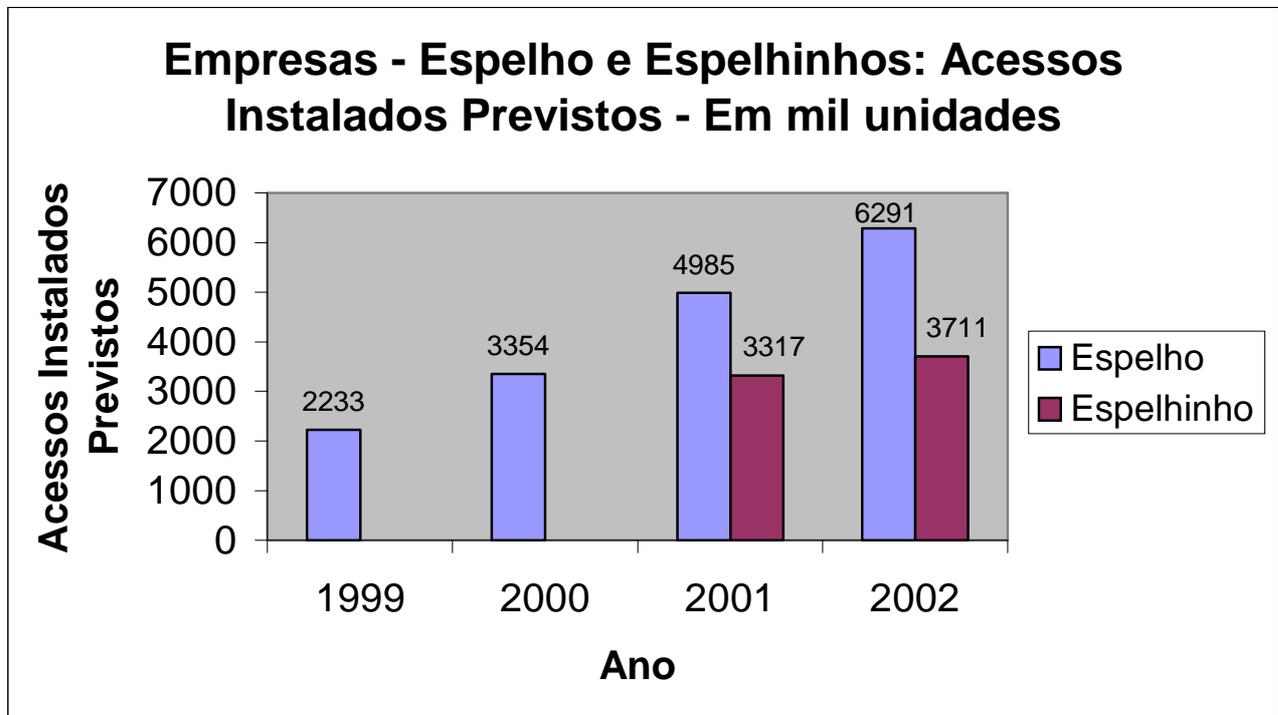
Fonte: PGO.

e) A reestruturação do setor de telecomunicações dividiu a TELEBRÁS em três grandes holdings concessionárias de serviços locais de telefonia fixa para atendimento das regiões geográficas, definidas pelo Plano Geral de Outorgas (PGO): a TELESP, a TELE Norte-Leste e a TELE Centro-Sul, continuando a EMBRATEL com seu papel no processo (Figura 1).

f) A licitação dos termos de autorização para operação de empresas-espelho, de prestação de serviços de telefonia fixa nas áreas de concessão das empresas privatizadas, gerou quatro competidoras: Vésper, GVT, Vésper-SP e Intelig, com atuação nas regiões I, II, III e IV, respectivamente. Essas empresas-espelho iniciaram sua operação a partir de janeiro de 2000, exceto a GVT, que iniciou sua operação em dezembro de 2000.

Os contratos das empresas-espelho de telefonia fixa com a ANATEL definem como meta o atendimento a capitais e a grandes cidades por elas julgadas atrativas, causando com isso o aparecimento de brechas onde os serviços de telefonia fixa não eram ofertados cerca de 5.200 cidades. A previsão de oferta de acessos telefônicos fixos pelas empresas-espelho e espelinhos é apresentada no Gráfico 1.

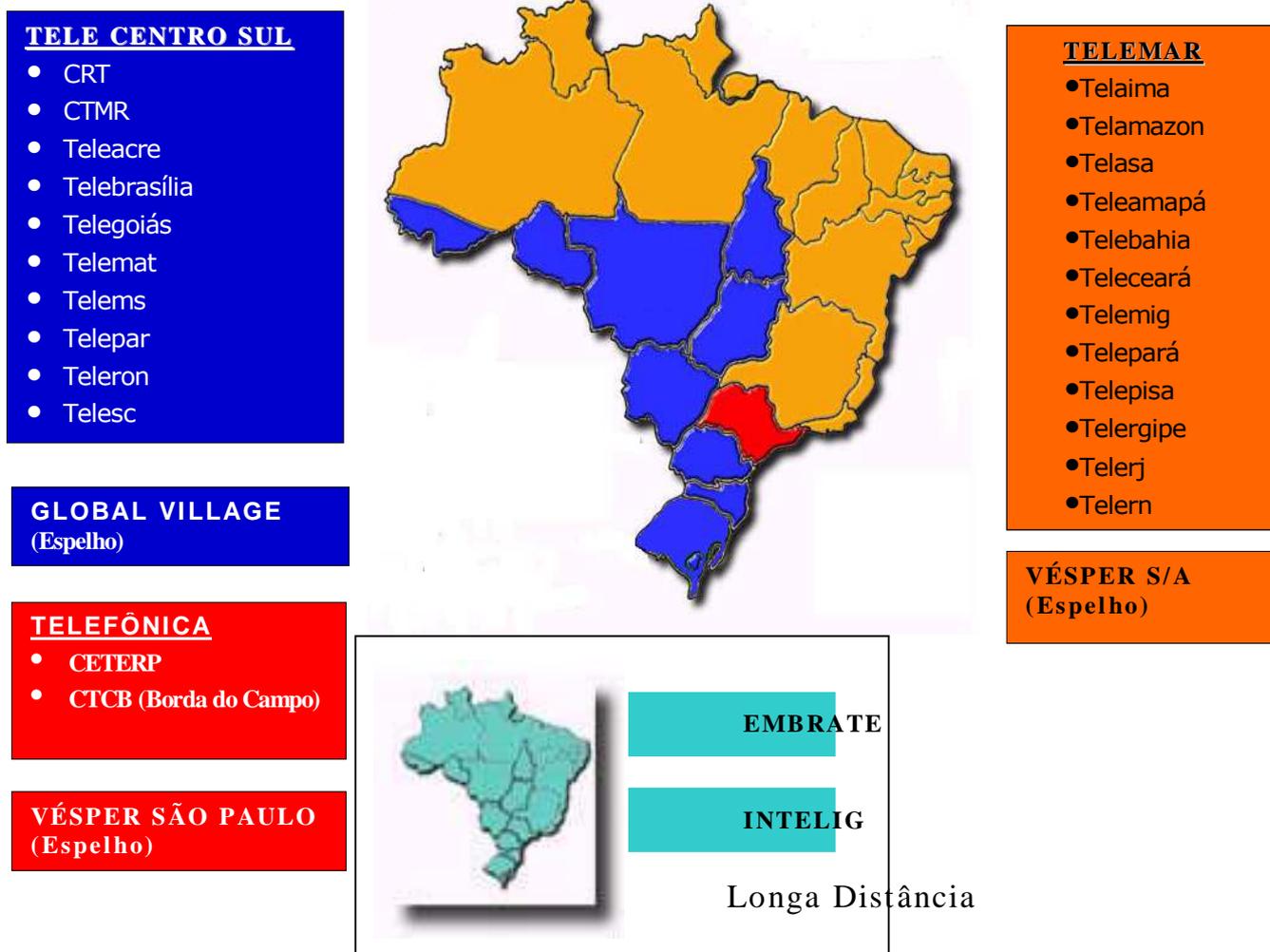
Gráfico 1



Fonte: BNDES

A ANATEL visando uma maior competição vem licitando concessões para empresas explorarem os serviços em cidades onde ainda haja resquício de monopólio.

FIGURA 1 – TELEFONIA FIXA



Fonte: www.telemar.com.br/intranet

3.2.2 Criação da Anatel

A criação da ANATEL¹⁴, autarquia especializada ligada ao Ministério das Comunicações, foi um dos aspectos mais significativos da ampla reforma por que passou o setor de telecomunicações brasileiro.

A ANATEL desempenha seu papel com autonomia decisória¹⁵, orçamentária, e estabilidade dos seus cinco conselheiros diretores garantida legalmente pelo estabelecimento de mandato fixo de cinco anos, vedada a recondução. A indicação para o cargo parte do Presidente da República e a aprovação é feita pelo Senado. A perda do mandato só acontecerá mediante renúncia, condenação judicial transitada em julgado ou processo administrativo disciplinar.

As receitas do Fundo de Fiscalização dos Serviços de Telecomunicações (FISTEL), originada das taxas cobradas nas outorgas das licitações, taxas de fiscalização, multas etc., dão autonomia orçamentária ao órgão regulador.

A prevista independência da ANATEL destina-se a torna-la um órgão regulador com força suficiente para implementação das políticas regulatórias. De acordo com algumas experiências internacionais, naqueles países onde a reforma setorial antecedeu a montagem do órgão regulador, existiram algumas dificuldades por causa da falta de legitimidade ou da dualidade de poderes regulatórios, para resolução dos conflitos entre os agentes de mercado e na melhor forma de fiscalização das empresas privatizadas.

A ANATEL deve adotar uma postura transparente nos seus atos, estipulando a LGT vários mecanismos para assegurar a legitimidade do órgão, como a obrigatoriedade de

¹⁴ A ANATEL foi criada pela LGT e regulamentada pelo Decreto 2.238/97.

¹⁵ Não existe subordinação hierárquica em relação a diversas atribuições setoriais (art.19 da LGT).

submetimento a consulta pública dos atos normativos e o envio de um relatório anual de suas atividades ao Congresso Nacional para apreciação e aprovação.

São competências da ANATEL:

- propor políticas governamentais para o setor;
- regulamentação e fiscalização dos serviços;
- outorga dos serviços explorados no regime público;
- autorizar os serviços prestados no regime privado;
- acompanhar, fixar e controlar tarifas dos serviços prestados no regime público;
- administrar o espectro da radiofrequência;
- arrecadar e aplicar suas receitas;
- decidir em última instância administrativa sobre as matérias de sua alçada; e
- representar o Brasil em organismos internacionais.

A partir deste novo cenário das telecomunicações, passaram a ser competências da Presidência da República:

- eliminar ou instituir a prestação de serviço no regime privado ou público;
- aprovar o Plano Geral de Outorgas dos serviços prestados no regime público;
- aprovar o Plano Geral de Metas para Universalização(PGMU) de serviços prestados no regime público; e
- estabelecer limites à participação estrangeira no capital de empresa prestadora de serviços de telecomunicações.

3.2.3 A Privatização

O início do processo de privatização como foi exposto no ponto 3.2.1, se deu quando o Congresso Nacional brasileiro aprovou a emenda constitucional que pôs fim ao monopólio estatal na operação dos serviços em agosto de 1995. O segundo passo se deu com a aprovação da Lei Mínima, que abriu caminho para as primeiras privatizações, como a telefonia celular da Banda B (figura 3), comunicação de dados, serviços de valor adicionado (VANS) e serviços via satélite. A partir daí em 19 de julho de 1997, o Brasil passa a contar com uma nova lei chamada de Lei Geral de Telecomunicações (LGT), que redefine o modelo institucional do setor, cria um órgão regulador, a ANATEL e estabelece as linhas gerais do processo de privatização das empresas estatais.

As razões que justificaram a relevância da reestruturação do sistema TELEBRÁS visando sua privatização foram:

- i) criação de empresas com porte significativo, levando em conta o contexto internacional, para permitir o levantamento de recursos próprios para realização de investimentos no país visando aumentar e melhorar a oferta de serviços;
- ii) viabilização no mercado interno de diversas alianças com players globais; e
- iii) aumentar a eficiência da ação regulatória ao permitir o recurso de comparação entre as operadoras no mercado e na diminuição da assimetria da informação a favor da firma que domina o mercado, fato que não ocorreria se existisse um monopólio privado.

A Tabela 4 mostra as características das três operadoras de telefonia fixa local do novo sistema de telecomunicações brasileiro em 1998.

Tabela 2
Sistema Telebrás: Características das Operadoras de Telefonia Fixa Local

Regiões do PGO/ Empresa	Terminais Fixos 100 Hab. (Abril de 1998)	Telefones Públicos/1.000 Hab. (Abril de 1998)	Participação Regional no PIB (%)	Participação Regional da População Total (%)
I. Tele Norte-Leste	8,01	2,76	42	55
II. Tele Centro-Sul	11,75	2,8	25	23
III. Telesp	16,70	5,10	33	22

Fonte: Herrera (1998)

A licitação das concessões para Banda B da telefonia celular e, posteriormente, a privatização do setor, atraíram um grande número de operadores internacionais, com apenas uma exceção o da Tele Norte-Leste. As novas empresas passaram a ter em seu grupo de controle acionistas que tinham como atividade principal o fornecimento de serviços de telecomunicações em outros países.

Em alguns consórcios, também, foi notada a presença de fabricantes de equipamentos de telecomunicações e algumas empresas de outros setores como o setor elétrico: a Iberdrola (Espanha) e a National Grid (Reino Unido). Na Tabela 5 é mostrado um panorama da privatização no segmento de telefonia celular (Bandas A e B). Foram criadas oito concessionárias de telefonia celular da Banda A, com intuito de prestar os serviços que estavam sendo ofertados anteriormente pelas subsidiárias da TELEBRÁS, conforme se situa melhor nas Figuras 2 e 3 constantes de mapas das áreas de atuação das empresas entrantes no segmento da telefonia móvel brasileira (Tabelas 2 e 3).

Tabela 5
Privatização no Segmento de Telefonia Celular (Bandas A e B): Áreas de Atuação e Principais Acionistas

Banda A		Banda B	
Áreas ¹ de Atuação	Empresa/Acionistas	Áreas de Atuação	Empresa/Acionistas
1 São Paulo (Capital e Interior)	Telesp Celular Portugal Telecom	1 São Paulo (Capital)	BCP Bell South (EUA) Splice Oesp Safrá
		2 São Paulo (Interior)	Tess Telia (Suíça) Lightel / Algar Eriline
4 Rio de Janeiro e Espírito Santo	Tele Sudeste Celular Telefônica / Iberdrola (Espanha) NTT / Itochu (Japão)	3 Rio de Janeiro e Espírito Santo	ATL Lightel / Algar Williams International
2 Minas Gerais	Telemig Celular Telesystem (Canadá) Fundos de Pensão Oportunity	4 Minas Gerais	Maxitel Itália Telecom Vicunha
3 Paraná e Santa Catarina	Tele Celular Sul Itália Telecom	5 Paraná e Santa Catarina	Global Telecom / Inepar DDI (Japão) Motorola / Suzano
		6 Rio Grande do Sul	Telet / Bell Canada Telesystem (Canadá) Citybank / Opportunity Fundos de Pensão
5 Acre, Distrito Federal, Goiás Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rondônia e Tocantins	Tele Centro-Oeste Celular Splice	7 Acre, Distrito Federal, Goiás Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rondônia e Tocantins	Americel / Bell Canada Telesystem (Canadá) Citybank / Opportunity Fundos de Pensão
7 Amazonas, Amapá, Pará, Maranhão e Roraima	Tele Norte Celular Telesystem (Canadá) Opportunity Fundos de Pensão	8 Amazonas, Amapá, Pará, Maranhão e Roraima	Inepar Splice
8 Bahia e Sergipe	Tele Leste Celular Telefônica / Iberdrola (Espanha)	9 Bahia e Sergipe	Maxitel Itália Telecom Vicunha
6 Alagoas, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte	Tele Nordeste Celular Itália Telecom	10 Alagoas, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte	BSE Safrá Bell South (EUA) Splice Oesp

Fonte: José Cláudio Linhares Pires

¹ A disposição aleatória na tabela das áreas da Banda A, tem objetivo de proporcionar ao leitor melhor visualização dos duopólios regionais.

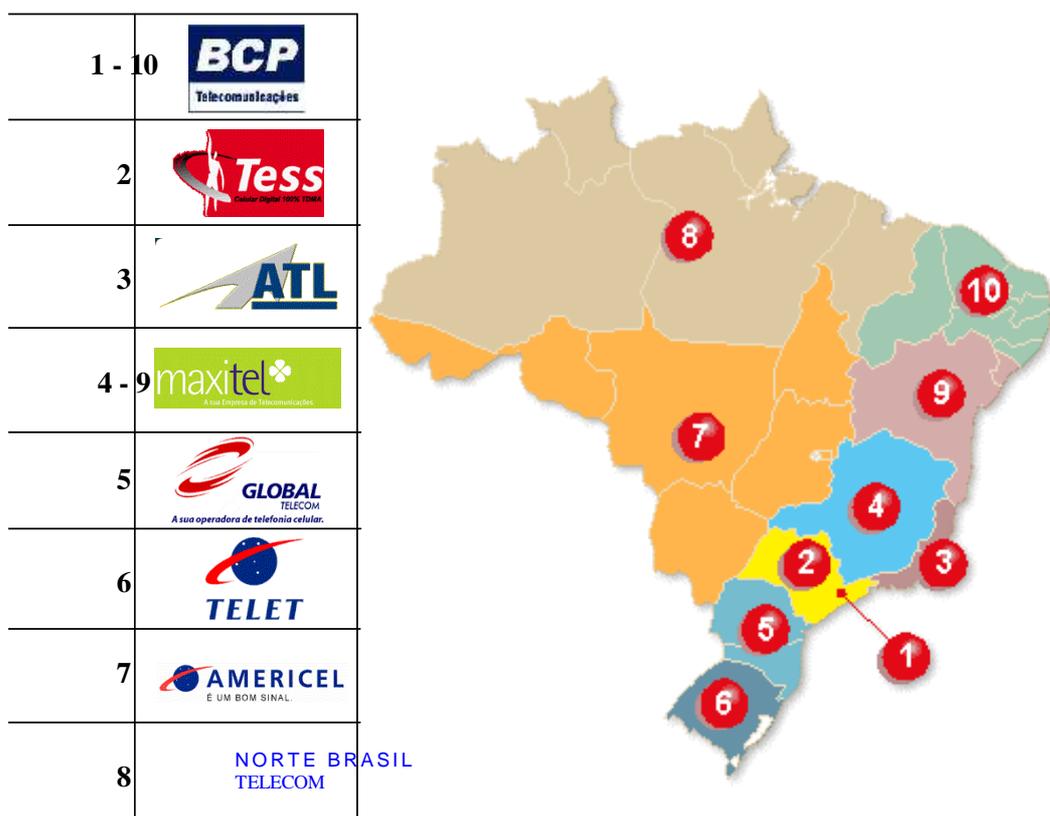
² A CRT é uma empresa independente e sua privatização foi realizada antes das demais.

FIGURA 2 - Telefonia Celular – Banda A



Fonte: www.telemar.com.br/intranet

FIGURA 3 - Telefonia Celular – Banda B



Fonte: www.intranet.telemar.com.br

A Tabela 6 mostra um panorama da privatização no segmento de telefonia fixa destacando as áreas de atuação e seus principais acionistas.

Tabela 6
Privatização no Segmento de Telefonia Fixa: Áreas de Atuação e Principais Acionistas

Concessionárias		Empresas - Espelho Autorizadas	
Área de Atuação	Acionistas	Área de Atuação	Acionistas
Subconjunto da Região I ¹	Tele Norte-Leste Andrade Gutierrez Inepar BNDES participações Seguradoras do Banco do Brasil	Região I	Cambrá Bell Canadá WLL (EUA) Qualcomm SLI Wireless Vicunha
Subconjunto da Região II ²	Tele Centro-Sul Itália Telecom Lightel / Algar Opportunity Splice	Região II	GVT Global Village (Holanda) ComTech (EUA) RSL (EUA)
Subconjunto da Região III ³	Telesp Telefônica (Espanha) Iberdrola (Espanha) Banco Bilbao (Espanha)	Região III	Vesper Bell Canadá WLL (EUA) Qualcomm SLI Wireless Grupo Liberman (Argentina)
Região IV	Embratel MCI (EUA)	Região IV	Intelig Sprint (EUA) France Telecom National Grid (Reino Unido)

Fontes: PGO e BNDES

¹ Com exceção do setor 3, área de atuação da Companhia de Telecomunicações do Brasil Central (CTBC).

² Com exceção dos setores 20, área de atuação da Sercomtel (Londrina), 22 e 25, áreas de atuação da CTBC, 29, área de atuação da Cia. Riograndense de Telecomunicações (CRT), e 30, área de atuação da Companhia Telefônica Melhoria e Resistência (CTMR), de Pelotas (RS) e redondezas.

³ Com exceção dos setores 32, área de atuação das Centrais Telefônicas de Ribeirão Preto (Ceterp), 33, área de atuação da CTBC, e 34, área de atuação da Companhia Telefônica de Borda do Campo (CTBC).

3.3 A REGULAÇÃO DA CONCORRÊNCIA

Foi positivo para o Brasil observar algumas lições das experiências internacionais para evitar o acontecimento de práticas anti competitivas por parte das incumbentes. A ANATEL contou na Lei Geral de Telecomunicações em conjunto com o CADE com instrumentos que lhes permitiram aplicação da Lei de Defesa da Concorrência (Lei 8.884/94) no setor de telecomunicações¹⁷.

As empresas de telecomunicações com a adoção dessas medidas, devem submeter ao órgão regulador setorial todos os atos¹⁸ que possam limitar ou prejudicar a livre concorrência ou que resultem uma dominação de mercado seja de bens ou de serviços. Dessa forma, a ANATEL terá instrumentos para acompanhar as condutas do mercado visando coibir as ações que se caracterizem como exercício abusivo de poder de mercado.

3.3.1 Controle de Fusões e Aquisições

A Lei Geral de Telecomunicações (LGT) delegou à ANATEL as funções da Secretaria de Defesa Econômica (SDE) de controle, prevenção e repressão das infrações da ordem econômica, e para instaurar processo administrativo de identificação e repressão das infrações previstas na Lei 8.884/94, enviando ao CADE os processos para serem julgados; definição das condições e celebração dos compromissos, e encaminhamento ao CADE das solicitações das empresas para apreciação dos atos que visem à concentração econômica.

¹⁷ A Lei 8.884/94 caracteriza as infrações contra a ordem econômica e define as funções e atribuições do CADE.

¹⁸ Esses atos incluem, entre outros, aqueles que tenham por objetivo qualquer forma de concentração econômica que resulte em participação de empresas em 20% ou mais de um mercado relevante, ou qualquer fusão, incorporação de empresas, agrupamento societário etc., caso alguma empresa participante tenha um faturamento bruto anual equivalente a R\$ 400 milhões.

Nota-se um processo de transferência acionária entre os novos acionistas das concessionárias depois de concluído o processo de privatização. Para obter êxito no acompanhamento desses movimentos a ANATEL via Resolução 101/99, estabeleceu mecanismos rígidos para controlar essas transferências acionárias das empresas e assinou convênio com a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) para realizar intercâmbio de informações sobre processos de reorganização societária.

É obrigatório que as empresas enviem via ANATEL ao CADE para formulação de parecer, qualquer ato que represente aumento da concentração de mercado. A ANATEL possui grandes poderes para exercer suas funções de defensora da competição no setor (controle de fusões, aprovação de atos de aquisição de controle acionário, coerção de ação abusiva de poder etc.)¹⁹, tendo de fato competência para ação preventiva, ficando o CADE com a função de atuar a posteriori, sempre que haja o acionamento da agência setorial, julgando se o fato enquadra-se em uma infração da ordem econômica.²⁰

3.3.2 Medidas Preventivas da ANATEL

Cabe à ANATEL independentemente do aparato construído para a regulação, monitorar o devido cumprimento das prevenções definidas pela Lei Geral de Telecomunicações e Plano Geral de Outorgas, para restringir, limitar e condicionar as ações dos grupos empresariais, na obtenção e transferência de concessões ou autorizações de telefonia fixa e celular, objetivando a inibição do aumento da concentração nos diversos segmentos do vasto mercado de telecomunicações no sentido de :

¹⁹ A Lei 8.884/94 segue a tendência internacional e caracteriza uma posição dominante quando uma empresa controla 20% do mercado.

²⁰ A legislação de defesa da concorrência não supõe a priori que os atos que visam à concentração do mercado são proibidos. É possível que determinadas ações sejam permitidas desde que os benefícios decorrentes desses atos se distribuam equitativamente entre os participantes do mercado e os consumidores, tais como os ganhos de produtividade e a melhora da qualidade dos serviços.

- proibir que uma mesma pessoa jurídica possa deter, nos cinco anos iniciais da concessão, na mesma subfaixa de frequência da telefonia celular (Bandas A ou B),
uma concessão na área nobre (áreas 1 a 4 na Banda A e áreas 1 a 6 na Banda B) e outra na área não-nobre (área 5 a 8 na Banda A e áreas 7 a 10 na Banda B), tendo sido permitido, que uma mesma empresa pudesse obter duas concessões, em subfaixas diferentes, numa mesma área nobre, desde que não houvesse superposição geográfica entre essas áreas²¹ ;
- impedir que nos próximos cinco anos, ocorram fusões entre as concessionárias de telefonia fixa ou celular recentemente privatizadas²²;
- vedar que um mesmo grupo de acionistas tenha participação relevante ou controle acionário direto em concessionárias que atuam em regiões distintas do Plano Geral de Outorgas²³;
- Proibir a integração vertical dos serviços locais e de longa distância²⁴; e
- não permitir a participação de qualquer concessionária de telefonia fixa na licitação das autorizações para a operação de empresas-espelho em suas áreas de atuação.

3.3.3 Regras de Interconexão

²¹ Especialmente, a limitação das estratégias dos operadores de telefonia celular buscou impedir que a concorrência pelas áreas de concessão se concentrasse exclusivamente nas áreas mais desenvolvidas do país. Em decorrência dessa proibição, a Anatel determinou que a Lightel saia do bloco de controle da Tess (operadora da Banda B na área 2) até março de 2000 (Tabela 5).

²² O artigo 194 da LGT, no seu parágrafo único, proíbe que os controladores de concessionárias privatizadas promovam a fusão entre operadoras de serviço fixo e móvel. O mesmo não está proibido para o caso de autorizadas “espelho” do serviço fixo. Uma das consequências desse artigo é estimular as autorizadas a desenvolver as economias de escopo na exploração dos serviços de telefonia fixa sem fio e telefonia móvel celular.

²³ O PGO (artigo 7º) permite a incorporação, pelas três grandes companhias de telefonia fixa, das empresas independentes que operam em regiões de atuação. Os benefícios esperados dessas incorporações são os ganhos de produtividade e a melhoria da qualidade dos serviços.

²⁴ Essa medida é semelhante à política adotada nos Estados Unidos, em 1984, que estabeleceu o desmembramento da operadora verticalmente integrada AT&T em sete empresas locais e uma de operadora de longa distância.

De acordo com a experiência internacional, um ponto relevante é a regulação da interconexão no setor de telecomunicações brasileiro com o objetivo de promover um ambiente competitivo no mercado. A interconexão é por definição a ligação entre as redes de telecomunicações funcionalmente compatíveis, o que torna viável o acesso de usuários de uma determinada rede a outra (artigo 146 da LGT). Já que o acesso ao usuário final é controlado pelas incumbentes, a regulação de interconexão se torna de extrema importância para viabilizar a entrada de novos operadores no mercado.

As incumbentes possuem obrigações determinadas em contratos de interconexão estabelecendo normas gerais para negociações de acordos com outros agentes do mercado, objetivando a inibição de políticas ilícitas como:

- subsídios tarifários para redução artificial de tarifas;
- uso não autorizado de informações obtidas junto às concorrentes;
- omissão de informações técnicas; e
- obstrução, coação ou exigência de condições abusivas para a celebração de contratos.

Os contratos de concessão estabeleceram três tipos de tarifas de interconexão:

- I) Tarifa de uso da rede local (TU-RL), aplicada para remunerar a rede fixa quando a ligação é originada de um telefone móvel para um fixo.
- II) Tarifa de uso da rede móvel (TU-M), que se caracteriza quando acontece uma chamada de um telefone fixo para um celular da Banda A. A operadora fixa paga esse valor para a operadora celular receber a chamada de um cliente seu. (No mundo, as tarifas de interconexão da rede móvel são mais elevadas, devido seus custos elevados, por motivo dos gastos como hand-off, roaming etc.).
- III) Tarifa de uso da rede interurbana (TU-IU): toda receita originária de uma ligação interurbana entre telefones fixos ficará com a transportadora, que remunerará as duas operadoras locais pela taxa de uso da rede local.

A Portaria 505/97 do Ministério das Comunicações com vigência a partir de 01.01.1998, fixou o custo da interconexão das redes móveis da Banda A, tendo como princípio básico o custo de uso. As tarifas de interconexão da Banda B se diferenciam de acordo com a proposta vencedora das licitações de cada concessão. Com a Resolução 33/98 da Anatel de julho de 1998, foram estabelecidas as tarifas de interconexão de telefonia fixa, vetando-se o critério adotado anteriormente que era o de repartição percentual de receita entre as operadoras²⁵.

Foi estabelecido, também, que todos os operadores de redes prestadores de serviços que sejam de interesse coletivo de telecomunicações ficam impedidos de agirem com atitudes discriminatórias diante dos solicitantes e devem disponibilizar elementos desagregados de rede²⁶ e/ou pontos alternativos nas suas redes, para o acesso de seus competidores.

As transações serão comandadas pela Anatel, que nomeará uma Comissão Arbitral especificamente para resolver possíveis conflitos. Daí o fato de existir um órgão regulador previamente constituído com autonomia e independência para agir dentro do setor.

Devido ao “Regulamento de Interconexão”, as prestadoras de serviços de telefonia fixa local devem possibilitar, de acordo com a preferência do usuário, a escolha da prestadora de longa distância nacional ou internacional. A Anatel para facilitar esse processo sorteou os códigos específicos das operadoras.

3.4 A REGULAÇÃO DO SEGMENTO DE TELEFONIA CELULAR

O segmento de telefonia móvel deu origem a uma estrutura duopólica, onde espera-se que em curto prazo aconteça um acirramento da competição entre as empresas incumbentes, ou seja, operadoras da Banda A e as entrantes, ou seja, operadoras da Banda B. Existem

²⁵ Base dos subsídios cruzados historicamente existentes.

²⁶ Chamados de Unbundling.

duas razões para essa previsão de curto prazo: i) a entrada no mercado é facilitada pelas características tecnológicas do serviço, que ao contrário da telefonia fixa, fazem com que os investimentos não incluam sunk costs. ii) A competição entre as operadoras é estimulada pela liberdade de conduta das empresas, objetivando a flexibilidade do regime regulatório privado, que rege esse serviço definido como não-essencial²⁷.

De acordo com o explicitado na Tabela 7, em todas as áreas nas quais os entrantes já se estabeleceram, a concorrência entre as operadoras das Bandas A e B tende a ser bastante acirrada. As operadoras, a partir do ano 2000, vêm enfrentando um novo desafio competitivo: a entrada de operadores do serviço *personal communications system* (PCS)²⁸.

Na prática, as empresas tem enfrentado a concorrência com uma redução acentuada dos preços e com uma diversificação dos serviços, exemplo, o sistema pré-pago muito usado nos países europeus, e em menor escala nos Estados Unidos da América.

Tem se verificado uma verdadeira guerra comercial ofensiva dos entrantes (Banda B). Os compromissos contratuais assumidos pelos operadores desta Banda implicaram reduções tarifárias de habilitação e das assinaturas de, respectivamente 56,4% a 22,22%. Conseqüência disto é que as incumbentes estão sendo levadas a responder com diversos tipos de promoções aos seus usuários. São Paulo foi o único Estado onde o operador da Banda B não se comprometeu com redução tarifária, em razão do grande investimento efetuado no leilão da outorga de concessão. O operador paulista da Banda B, deu preferência a trabalhar com a tarifa autorizada e atrair o público através de estratégias competitivas de marketing, diferenciando seus planos tarifários.

²⁷ Nesse segmento deve-se salientar a existência de compromissos tarifários e de metas de expansão dos serviços, assumidas pelos vencedores das licitações dos operadores das Bandas A e B. A princípio, essas metas foram estabelecidas nos contratos de concessão para exploração desses serviços de regime privado baseados na Lei Mínima das Telecomunicações. Apesar de a licitação realizada (área 8 da Banda B) já aplicar o regime de autorizações, quando término dos contratos de concessão em vigor, aumentará a flexibilidade empresarial.

²⁸ O edital para licitação da autorização para operação na área 8 da Banda B (Região Amazônica) estabeleceu um período de carência maior em comparação com as demais áreas em relação à possibilidade do serviço PCS. A justificativa para essa medida, foi a necessidade de atrair investidores para operação do serviço na área.

Tabela 7
Participação no Mercado de Telefonia Celular Brasileiro - 2000

Área	Banda A		Banda B	
	Empresa	%	Empresa	%
São Paulo (Capital)	Telesp Celular	54,62	BCP	45,38
São Paulo (Interior)	Telesp Celular	97,99	Tess	2,01
Rio de Janeiro e Espírito Santo	Telefônica Celular	84,17	ATL	15,83
Minas Gerais	Telemig Celular	97,61	Maxitel	2,39
Paraná e Santa Catarina	Tele Celular Sul	99,71	Global Telecom	0,29
Rio Grande do Sul	Telefônica Celular	100,00	Telet ¹	0,00
Acre, Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rondônia e Tocantins	Tele Centro-Oeste Celular	76,75	Americel	23,25
Amazonas, Amapá, Pará Maranhão e Roraima	Amazônia celular	100,00	Splice / Inepar ¹	0,00
Bahia e Sergipe	Telefônica Celular	78,35	Maxitel	21,65
Alagoas, Ceará, Paraíba Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte	Tele Nordeste Celular	80,32	BSE	18,93

Fonte: BNDES.

¹ Essas operadoras ainda não iniciaram o fornecimento do serviço em suas áreas de concessão.

3.5 ASSIMETRIAS REGULATÓRIAS PARA PROPICIAMENTO DA COMPETIÇÃO

Entre outras, a característica mais relevante da reestruturação do setor de telecomunicações no Brasil foi a adoção de um instrumental regulatório com fortes assimetrias pró-entrantes. Os objetivos dessa política são: i) redução do poder de mercado das incumbentes; ii) incentivos a entrada de novos operadores, para alcançar uma estrutura de mercado mais competitiva²⁹.

O que se pretende é que os diferentes graus de intensidade regulatória que incidirão sobre esses diferentes agentes venham a contrabalançar as vantagens possuídas pelas incumbentes e equilibre essa competição (Tabela 8).

²⁹ Essa política regulatória é semelhante em inúmeros aspectos à adotada no Reino Unido, onde o órgão regulador impôs uma série de obrigações de interconexão e de cumprimento de metas universais para a empresa dominante (British Telecom).

Tabela 8
Análise Comparativa dos Operadores do Segmento de Telefonia Fixa

	Incumbentes	Entrantes
Vantagens	Rede já instalada; Grande fluxo de caixa; Grandes economias de escala	Possibilidade de atuação em nichos mais lucrativos de mercado; Oportunidade para utilização exclusiva de tecnologia de ponta
Desvantagens	Ineficiências operacionais; Tecnologia ultrapassada não depreciada	Dependência da rede dos incumbentes para acessar o usuário

Fonte: Guerreiro (1998)

São destacados seis critérios de assimetrias regulatórias adotados pela Anatel na regulação de telefonia fixa: no regime de exploração, na estipulação da área de atuação, na proibição de expansão de atividades, no incentivo à universalização, na proibição de diversificação das atividades e na utilização de novas tecnologias.

De acordo com a primeira assimetria do regime de exploração dos serviços, as incumbentes estão sujeitas aos direitos e obrigações do regime público, enquanto que as entrantes terão autorizações de regime privado (Tabela 9).

Dessa forma a principal implicação desses diferentes critérios é que apenas as incumbentes estão sujeitas ao controle tarifário e às metas de universalização, que devem ser autofinanciadas, no curto prazo, com suas próprias receitas. Os termos de autorização das empresas-espelho prevêm a observância de preços-limite para os serviços e o cumprimento das metas por parte dessas empresas entrantes, mas em escalas mais flexíveis que as exigidas das concessionárias, visto que esses termos foram critérios que pesaram significativamente para escolha do vencedor dos leilões para obtenção das autorizações.

Tabela 9
Comparativo entre os Regimes de Prestação Público e Privado

Aspectos Regulatórios	Tipo de Regime	
	Público	Privado
Condições de Acesso ao Mercado	Requer prévia concessão, mediante licitação	Simple autorização
Preços e Tarifas	Regime price cap durante, no mínimo, três anos	Liberdade de preços
Obrigações de Universalização	Prestação e financiamento (no curto prazo) desses serviços	Somente em casos excepcionais
Fiscalização	Cumprimento rigoroso do contrato, com obrigações de prestação de informação à Anatel	Princípios gerais de atividade econômica, previstos na Constituição
Prazos	20 anos, prorrogáveis por mais um período de igual duração	Indefinido
Direitos Adquiridos	Estabelecidos no contrato de concessão	Nenhum

Fonte: José Cláudio Linhares Pires

A segunda assimetria refere-se à área de atuação. De acordo com o observado anteriormente na Tabela 7, as concessionárias de telefonia fixa diferentemente das empresas-espelho e da Embratel atuam em subconjuntos regionais. É permitido que uma empresa ou um grupo de empresas detenha participação acionária em mais de uma autorizada por região. Essas assimetrias terão implicações importantes no que se refere à possibilidade de ampliação e diversificação das empresas.

O critério de autorização para expansão das atividades é definida pela terceira assimetria. Na Tabela 10 é mostrado que a LGT estabeleceu um período diferenciado de transição, no qual o prazo para ficarem impedidas de ampliar ou diversificar suas atividades para concessionárias é até 31.12.2003, e o das empresas-espelho autorizadas até 31.12.2002. Neste caso, existe uma assimetria também em relação às novas autorizadas pós-2001, pois essas não terão que obedecer nenhuma restrição de atividade.

O incentivo para universalização dos serviços é tratado na quarta assimetria. O cumprimento de metas em cada uma das regiões do PGO condicionará a permissão para entrada em outros segmentos de mercados, sendo que esses prazos podem ser reduzidos caso o cumprimento dessas obrigações seja antecipado.

Esse incentivo deverá ocorrer, somente para as autorizadas e para a Embratel, devido suas atuações serem exclusivas em suas regiões. No que se refere à situação das demais concessionárias, existe em cada região, pelo menos, a atuação de uma grande “tele” e uma operadora independente³⁰.

³⁰ Estas deverão ficar reféns umas das outras em sua região, tendo em vista que somente quando todas as empresas atingirem as metas é que poderão expandir suas fronteiras.

Tabela 10
Cronograma de Abertura do Mercado de Telecomunicações - 1999 / 2004

Segmento	1999	2000	2001	2002	2003 ¹	2004 ²
Telefonia Fixa						
Local	Duopólio nas três regiões, formado pelas concessionárias e suas empresas-espelho			Autorizada a livre entrada em qualquer segmento ou tipo de serviço (será permitida a entrada das concessionárias em outros serviços, exceto TV a cabo, mediante a constituição de subsidiárias, e das empresas-espelho se as metas estabelecidas para todas as empresas que atuam em suas regiões forem cumpridas antecipadamente)		
Intra-Região	Quadripólio nas três regiões, formado pelas concessionárias locais, suas empresas-espelho, a Embratel e a sua empresa-espelho					
Inter-Região	Duopólio entre a Embratel e a sua empresa-espelho					
Internacional	Duopólio entre a Embratel e a sua empresa-espelho					
Telefonia Móvel	Duopólio regional (operadoras da Banda A e da Banda B)	Autorizada a livre entrada para serviços PCS (salvo na área 8 da Banda B) ³				
Outros Serviços⁴ Competitivo						

Fonte: José Cláudio Linhares Pires

¹ A partir de 2003, será permitida a entrada das autorizadas em qualquer segmento de mercado ou de serviço, desde que sejam cumpridas todas as obrigações de atendimento e expansão previstas nos contratos.

² A partir de 2004, será permitida a entrada das concessionárias em qualquer segmento de mercado ou de serviço, exceto TV a cabo, mediante a obrigatoriedade de constituição de subsidiárias, desde que sejam cumpridas todas as obrigações de atendimento e expansão previstas nos contratos.

³ A área 8 corresponde aos Estados do Amazonas, Amapá, Pará, Maranhão e Roraima.

⁴ Serviços de valor adicionado.

A possibilidade de diversificação relaciona-se à quinta assimetria, além de estar condicionada ao cumprimento de metas com os decorrentes incentivos assimétricos destacados acima. As concessionárias, ao contrário das autorizadas, não podem adquirir empresas de TV a cabo e devem constituir subsidiárias para a diversificação dos serviços.

Por fim, o uso de novas tecnologias refere-se a sexta assimetria. A Anatel, visando balancear as condições de operação entre as incumbentes e entrantes, criou uma reserva temporária de mercado com vencimento em 2001, para os entrantes, da tecnologia

wireless local loop (WLL)³¹. Se não houve interesse dos novos operadores de telefonia fixa em suas respectivas áreas de atuação até aquela data, as incumbentes não poderão fazer uso dessa tecnologia alternativa. Devido a esta cláusula, incluída nos contratos de concessão desses agentes, a Anatel demonstra a sua aposta no potencial da tecnologia WLL para contestar o mercado das incumbentes.

Duas conseqüências devem ser gerada pelo conjunto dessas regras assimétricas: i) estimulação do cumprimento das metas de universalização, para melhorar o bem-estar social com a ampliação da cobertura dos serviços de telefonia; ii) possibilidade de entrada de novos agentes, objetivando o recurso do *cream skimming*, tendo em vista que as incumbentes na prática deverão financiar suas metas por meio de subsídios cruzados, utilizando a flexibilidade permitida pelo regime tarifário a que estão sujeitas³².

A análise dos incentivos e restrições criados para os agentes do mercado mostra o objetivo da regulação em estimular a contestabilidade do segmento de telefonia local³³, principal justificativa para a maior facilidade de entrada nesse segmento pela EMBRATEL e sua empresa-espelho autorizada e, ao mesmo tempo, para proibição de que as operadoras de telefonia local forneçam o serviço de TV a cabo tornando, em curto prazo, concorrentes das operadoras locais de telefonia fixa.

A prática temporária do *cream skimming* pode ser desejável para viabilizar novos agentes no mercado de telecomunicações. A concorrência ocorrerá efetivamente se existir uma regulação que imponha encargos assimétricos que equilibrem as relações entre incumbentes e entrantes.

³¹ A tecnologia WLL, conhecida como telefonia celular fixa, envolve custos fixos reduzidos por não precisar da rede externa de fios para fazer a interligação com o usuário.

³² A prática de *cream skimming* ocorre quando novas firmas passam a atuar nos segmentos mais rentáveis do mercado (o *cream*), oferecendo serviços a preços mais baixos do que a incumbente. Essa hipótese é possível porque a incumbente é obrigada a recorrer à prática de subsídios cruzados para financiar obrigações impostas pelo regulador (universalização, serviços de interconexão etc.).

³³ A legislação brasileira inspira-se na evidência internacional, que demonstrou ser o segmento de telefonia local o mais refratário à contestabilidade em razão de as incumbentes controlarem o acesso ao usuário final.

Adotar um padrão regulatório assimétrico, na verdade não significa penalizar o equilíbrio econômico-financeiro das incumbentes e nem oferecer um incentivo indefinido para a entrada de empresas ineficientes no mercado. Essa política é bastante complexa e requer um detalhado acompanhamento evolutivo da dinâmica do mercado para avaliação do *timing* ideal de manutenção das políticas assimétricas, de forma a evitar efeitos colaterais nocivos do ponto de vista da eficiência setorial.

3.6 REGULAÇÃO TARIFÁRIA E UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS

As operadoras de telefonia fixa como exposto na subseção anterior estão sujeitas, de acordo com os contratos de conexão, ao cumprimento de condições gerais de interconexão, ao controle tarifário, às obrigações como exposto na subseção anterior s de universalização e à obediência de padrões de qualidade dos serviços de telecomunicações.

Com a assinatura dos contratos de concessão, as empresas de telefonia fixa firmaram um protocolo de compromisso com a Anatel, obrigando-se a prestar-lhe informações mensais a respeito do desempenho de vinte e um indicadores, divididos em cinco categorias: universalização, qualidade, demanda, tráfego e recursos humanos. Com base nestes indicadores, a Anatel terá instrumentos para avaliar, dentre outras coisas, a quantidade de telefones públicos instalados, as taxas de digitalização, a quantidade de tentativas fracassadas de ligações telefônicas e a quantidade de empregados envolvidos com a rede externa.

3.6.1 Definição das Tarifas

Os serviços prestados no regime público estarão sujeitos ao *price cap*³⁴, também aplicado em vários países, que por definição é o preço-teto para os preços médios da firma, com correção de acordo com a evolução de um índice de preços ao consumidor (o IGP-DI), menos um percentual equivalente a um fator de produtividade.

O controle tarifário se dará tomando como base uma cesta de serviços, sendo que, passados três anos, a critério da Anatel, poderá ser adotado o regime de liberdade tarifária. Esse regime deverá ocorrer se a Anatel avaliar que existe ampla e efetiva competição entre as prestadoras de serviços. Nesse caso, a empresa terá que enviar um comunicado à Anatel, com prazo de uma semana de antecedência, de qualquer alteração tarifária. O controle tarifário poderá voltar a ser adotado no caso de a Anatel verificar aumento arbitrário de lucros ou práticas que inibam a competitividade no mercado por parte das prestadoras dos serviços.

As tarifas de interconexão também estão sujeitas ao teto tarifário e cabe ao regulador aproximá-las dos padrões internacionais através da incidência de fatores de produtividade chamados de “fatores de transferência” nos contratos de concessão.

No geral, de acordo com os contratos de concessão, os tetos tarifários irão apresentar uma redução diferenciada entre os variados segmentos dos serviços de telefonia fixa, de modo que, no final dos atuais contratos de concessão de telefonia fixa (final de 2005), a cesta básica local apresentará uma redução média, em termos reais, de 4,9%, os serviços interurbanos de 24,8% e por fim os serviços internacionais de 66%. (Tabela11) (Herrera, 1998).

³⁴ Em caso de regime privado, quando a tarifa for um dos fatores de julgamento durante o processo licitatório, a empresa deverá respeitar os limites tarifários estabelecidos em sua proposta.

Tabela 11
Fatores Anuais de Redução Real das Tarifas de Telefonia Fixa - 1998 / 2005 (%)

Itens Tarifários	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Cesta Básica Local	0	0	0	1	1	1	1	1
Serviço Interurbano	2	2	2	4	4	4	5	5
Serviço Internacional	5	5	15	15	15	15	15	15
Tarifa de uso da Rede Local	0	0	0	5	10	15	20	20
Tarifa de Uso da Rede de Longa Distância	2	2	2	4	4	4	5	5

Fonte: Contratos de concessão

3.6.2 Universalização dos Serviços

As obrigações de universalização para as concessionárias de telefonia fixa estão estabelecidas nos contratos de concessão, de acordo com o Plano Geral de Metas para Universalização (PGMU). O PGMU foi estabelecido pelo Decreto Federal nº 2.592, de 15.05.1998 e adicionalmente, foi criado o Plano Geral de Metas de Qualidade (PGMQ) pela Resolução nº 30 da Anatel, de 29.06.1998, que deve ser cumprido por todas as prestadoras de serviços de telefonia fixa, independentemente de terem ou não metas estabelecidas de universalização.

Criado anteriormente à privatização, o PGMU definiu as obrigações das concessionárias para a expansão da oferta de acessos individuais em serviços e de acessos coletivos (telefones públicos (TUP)). Além disso fixou, como em alguns casos internacionais, objetivos específicos de atendimento à demanda de zonas rurais, deficientes físicos, hospitais e escolas³⁵. As metas possuem características quantitativas e também qualitativas, e devem ser cumpridas anualmente com prazo final em 31.12.2005, quando expiram os contratos de concessão.

³⁵ Um aspecto qualitativo relevante sobre as metas de universalização é que os acessos às instituições escolares e hospitalares devem possuir características técnicas que permitam o acesso à internet.

As metas quantitativas têm o objetivo de uniformizar o acesso e a qualidade do serviço telefônico fixo comutado brasileiro, sem nenhum tipo de discriminação quanto à região geográfica do país:

Com o cumprimento dos contratos as metas até 2001 serão a incorporação de 11,4 milhões de novos acessos instalados e a instalação de 381,9 mil telefones de uso público em funcionamento (equivalente a uma densidade de oito para cada mil habitantes). O cumprimento destas metas deixará as regiões brasileiras em igualdade de condições no atendimento das demandas individuais em localidades com mais de 300 habitantes e no grau de cobertura oferecida pelas TUPs em todas as localidades com mais de 100 habitantes. (Herrera, 1998)³⁶.

Por outro lado,

As metas qualitativas pretendem garantir a velocidade da expansão das linhas atendidas, funcionando como uma variável de ajuste de demanda. Devido à imprevisibilidade da demanda, os prazos máximos estipulados de atendimento de solicitação de acessos individuais permite a correção de eventuais erros de avaliação dos níveis de demanda embutidos nas metas quantitativas, visto que, independentemente das metas físicas estabelecidas, haverá um prazo de tempo máximo a ser respeitado pelas concessionárias para o atendimento da demanda de acessos individuais. (Herrera, 1998, p. 36).

3.6.3 Ampliação das Metas de Universalização

A LGT tem previsão de que o Poder Executivo amplie as metas existentes, devido a existência de um conjunto de situações para o qual o PGMU não prevê o atendimento aos

³⁶ As metas de universalização dão grande ênfase aos TUPs, em razão da elevada demanda reprimida por telefone fixo existente no país e da importância dos mesmos para a população carente.

usuários³⁷. Para coibir a parcela do custo referente à ampliação dessas metas de universalização e que é vedada a recuperação pela exploração eficiente do serviço, a LGT prevê a criação de um Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST)³⁸, financiado por todos os agentes do mercado, estejam esses sujeitos às regras do regime público ou privado.

Como exposto no item anterior, as metas de universalização estabelecidas nos contratos, com prazo até 2005, devem ser auto-financiadas pelas concessionárias. Mas, em caso de ampliação das metas antes que o FUST seja regulamentado, existe uma previsão legal de que as concessionárias possam praticar subsídios cruzados entre modalidades de serviços, entre segmentos de usuários ou cobrar um valor adicional aos limites tarifários impostos às tarifas de interconexão. Essas modalidades temporárias de financiamento das metas adicionais de universalização estão previstas no artigo 81, parágrafo único, da LGT.

Caso esses artifícios regulatórios sejam postos em prática temporariamente, não é descartada uma ameaça à desejada neutralidade da universalização em relação à competição. Isso ocorrerá porque as concessionárias ficarão limitadas em recurso à prática dos subsídios cruzados, sob pena de encorajarem a prática do *cream skimming*. A alternativa existente será a cobrança de adicional às tarifas de interconexão, o que criará uma distorção de incentivos que favorecerá os serviços que prescindem de interconexão com as redes das concessionárias.

³⁷ O PGMU não define as obrigações das concessionárias em relação aos seguintes tipos de situação: a) o acesso coletivo ao serviço em localidades com menos de 100 habitantes; b) o acesso individual ao serviço em localidades com menos de 300 habitantes; e c) o acesso ao serviço (individual e coletivo) de quem não pode pagar os preços vigentes no mercado (Herrera, 1998).

³⁸ O FUST representa grande possibilidade, do ponto de vista social, uma vez que potencializa a disseminação de recursos avançados como telemedicina, educação a distância e capacitação de mão-de-obra. Além disso, poderá ser valiosa ferramenta no incentivo a atividades como desenvolvimento de software e de conteúdo, que são de alto valor agregado e para as quais o Brasil tem capacitação internacionalmente reconhecida.

As metas futuras de universalização deverão ser permanentemente revisadas e ampliadas levando em consideração os avanços tecnológicos e do próprio desenvolvimento econômico do país. Dessa forma, é de extrema relevância que a legislação brasileira acompanhe a tendência internacional de entendimento de que o financiamento do serviço universal pela prática dos subsídios cruzados torna-se insustentável no longo prazo, em se tratando da busca de um mercado cada vez mais competitivo.

O financiamento das obrigações definidas pelo PGMU, de exclusividade das concessionárias, tem um papel importante na criação de assimetrias regulatórias para viabilização dos entrantes. Mas, a médio prazo o FUST terá um papel crucial para viabilizar a universalização sem o comprometimento do potencial competitivo das atuais incumbentes, levando em consideração que deverá existir uma ampliação da simetria entre os concorrentes.

O atual programa de privatização no setor de telecomunicações brasileiro, vem apresentando semelhanças com o ocorrido no processo de privatização da Grã-Bretanha na Era Thatcher, no sentido de considerável custos sociais e econômicos, devido principalmente pela subvalorização dos preços de venda. No âmbito social nota-se uma redução dos postos de trabalho no setor, o número de demissões aumentou consideravelmente, já que as empresas privatizadas precisam enxugar seu quadro funcional para maximizar lucros e a satisfação com os serviços prestados decresceu atingindo as classes mais pobres.

4 CONCLUSÃO

A reestruturação das telecomunicações brasileiras foi tornada factível por uma profunda reforma do aparato legal que regulava o setor. O traço fundamental da reestruturação foi a transformação do monopólio público, provedor de serviços de telecomunicações, em um novo sistema de concessão pública a operadores privados, fundado na competição e orientado para o crescimento da universalização dos serviços.

A privatização do Sistema Telebrás ocorreu no dia 29 de julho 1998 através de 12 leilões consecutivos na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro – BVRJ, onde foi vendida parte do sistema brasileiro de telecomunicações, constituída por três holdings de telefonia fixa, uma de longa distância e oito de telefonia celular.

A política regulatória implantada no setor de telecomunicações brasileiro agora privatizado não foge da tendência à uniformização das políticas regulatórias de telecomunicações em todo mundo, refletindo a globalização da indústria e as pressões internacionais para uma liberalização de todos os mercados.

De fato, a constituição da Anatel como uma agência independente e com autonomia para exercer o poder de arbitragem entre os agentes da indústria lhe deu capacitação para promover, com enorme competência e eficácia, a construção de um ambiente mais competitivo, sem esquecer dos interesses dos usuários.

O aparato regulatório adotado neste processo de privatização das telecomunicações, segue a tendência de uma regulação mais reativa, dando ênfase a regulação da concorrência e a coibição de condutas que atrapalhem o andamento da competitividade no mercado de telecomunicações.

A LGT enfatiza a promoção explícita de assimetrias pró-entrantes, visando permitir a consolidação no curto prazo, da entrada da concorrência no mercado, especialmente no de telefonia local, buscando um equilíbrio das condições de concorrência no presente período de transição de uma estrutura monopolística para outra completamente modificada, mais competitiva.

Enfim, o modelo regulatório brasileiro visou a conciliação de um mercado competitivo com a universalização. Esses objetivos serão perseguidos tanto com a adoção, no curto prazo, de metas de universalização quanto com o estabelecimento, no médio prazo, de mecanismos “neutros”, do ponto de vista da competição, e de financiamento da expansão destas metas.

Apesar destes aspectos positivos é de extrema relevância que a Anatel, tire algumas lições da experiência internacional e esteja capacitada para enfrentar uma série de desafios regulatórios.

A experiência internacional realça a relevância de uma flexibilidade regulatória considerando a velocidade evolutiva da tecnologia adotada no setor de telecomunicações. Assim, o estabelecimento de períodos para revisão das atividades e a missão da Anatel, a exemplo do ocorrido nos Estados Unidos, poderá ser uma ferramenta importante no sentido de se buscar o aperfeiçoamento da atividade da Agência, em prol da diversificação, da modernização e da universalização dos serviços de telecomunicações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANATEL. **Anatel três anos**. Disponível em <http://www.anatel.gov.br>. Acesso em 15 jun. 2001.

_____. **Telecomunicações – dois anos de privatização**. Disponível em <http://www.anatel.gov.br>. Acesso em 13 jun. 2001.

_____. **Documentação regulatória**. Disponível em <http://www.anatel.gov.br>. Acesso em 15 mai. 2001.

_____. **Lei Geral das Telecomunicações Brasileiras**. Disponível em <http://www.anatel.gov.br>. Acesso em 21 mai. 2001.

_____. **Plano Geral de Metas**. Disponível em <http://www.anatel.gov.br>. Acesso em 23 mai. 2001.

AVELINO, Ricardo. O processo brasileiro de privatização. **Formação Econômica**, Campinas, p. 31-51, jun./dez. 1998.

A NOVA face do conservadorismo. **Revista Senhor**, São Paulo: n. 3, 1987.

BNDES. **Cadernos de Infra-Estrutura**: Concessionárias de Telefonia Fixa, n.º 18, maio/2001. Disponível em <http://www.BNDES.gov.br> . Acesso em 23 ago. 2001.

_____. **Cadernos de Infra-Estrutura**: As Telecomunicações no Brasil, n.º 14, Abril/2001. Disponível em <http://www.BNDES.gov.br> . Acesso em 22 jul. 2001.

_____. Privatizações Federais: Programa Nacional de Desestatização. Disponível em [http://www.BNDES.gov.br / pndnew/federal.htm](http://www.BNDES.gov.br/pndnew/federal.htm). Acesso em 02 nov. 2000.

_____. **Tópicos telecomunicações 22**. Rio de Janeiro: BNDES, mar. 1999. Disponível em <http://www.BNDES.gov.br> . Acesso em 22 jul. 2000.

CAVALCANTI, José Carlos: O Risco da Privatização das Telecomunicações no Brasil, **Revista de Economia Política**, v. 14, n. 2 (54), p. 99-107, abr. / jun. 94 .

GIAMBIAGI, Fábio. **Necessidades de financiamento do Setor Público**: Bases para discussão do ajuste fiscal no Brasil 1991/96. Rio de Janeiro: BNDES, Março 1997 (Textos para discussão 53).

GOVERNO de vários países reduzem as dimensões do Estado. **Gazeta Mercantil**, São Paulo: caderno n. 1, p. 2, mai. 1990.

_____. **Evolução e custo da dívida líquida do Setor Público** : 1981/1994 . Rio de Janeiro: BNDES, 1996 (Textos para discussão 36).

HEMMING, Richard. Será a privatização a resposta? **Finanças & Desenvolvimento**, v. 8, n. 3, set. 1988 .

HERRERA, A. **Reforma del sector de telecomunicaciones en Brasil**: asimetría regulatória, Competencia y universalización de los servicios. Rio de Janeiro: INAP/UB/IE UFRJ, dez. 1998.

HURST, Marlene Araújo. Considerações sobre o processo de privatização brasileiro. **Conjuntura & Planejamento SEI** – Salvador, n. 13, jun. 1995.

HOLERS, Márcio; PLAZA, Crisanto (Org.) . **Informe Anual 2000: Telecomunicações e Tecnologia da Informação**. Rio de Janeiro: CELAET Centro Latino-Americano de Estudos da Economia da Telecomunicações, 2000.

IPEA. **Boletins trimestrais com análises sobre a evolução recente e perspectivas das finanças públicas** Disponível em <http://www.IPEA.gov.br/ipeapupe.html> . acesso em 28 jan. 2001.

LOURENÇO, Gilmar Mendes. A privatização da Telebrás e a estabilização. **Análise Conjuntural**, v. 20, n. 7.8, p. 13, jul./ago. 1998 .

MELO, Paulo Roberto de Sousa, MONTEIRO FILHA, Dulce Corrêa. Panorama do setor de telecomunicações. **BNDES Setorial**, Rio de Janeiro, n. 2, p. 23-50, nov.95.

_____. Telecomunicações Pós – Privatização: Perspectivas industriais e tecnológicas. **BNDES Setorial**, Rio de Janeiro, n. 8, p. 85-118, set./1998.

MENEZES, Ana Maria Ferreira. O processo de privatização no Brasil, algumas questões sobre produtividade eficiência e competição. **Cadernos do CEAS**, n. 159, set./out. 1995.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. **Diretrizes para a abertura do mercado de telecomunicações no Brasil**. Brasília, 1997.

MOREIRA, Maurício Mesquita. **Progresso técnico e estrutura de mercado: o caso da indústria de tequipamentos**. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1989.

NOVAES, Ana. **A privatização no Brasil O caso dos serviços de utilidade pública: Privatização do setor de telecomunicações**. Rio de Janeiro, Ed. Atlas, Fev.2000.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A crise do Estado**: ensaios sobre a economia brasileira. São Paulo: Nobel, 1992.

_____. A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal? , **Pesquisa e planejamento econômico**, v. 21, n. 1, Rio de Janeiro: IPEA, 1991.

PIRES, J.C.L. ; PICCININI, M.S. **Aspectos tecnológicos dos serviços de telecomunicações**. Rio de Janeiro: BNDES, dez. 1997 (Ensaio BNDES, 5)

_____. **Políticas Regulatórias no Setor de Telecomunicações**: A experiência internacional e o caso brasileiro. Rio de Janeiro: BNDES, set. 1999 (Textos para discussão).

PRADO, Sérgio. Duas décadas de privatização: um balanço crítico. **Economia e Sociedade**, Campinas, 39-79, jun. 1998.

PRIVATIZAÇÃO I,II,III . **A TARDE**, Tempo Presente, 07 jan. 2001, p.2 .

REFORMA y modernización del Estado. Santiago do Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 1995 .

RIPPER, José Ellis. **Política de desenvolvimento tecnológico de telecomunicações uma Proposta**. Rio de Janeiro, 1998. mimeo.

SAVAS, E.S. **Privatização, a chave para um governo melhor**. Rio de Janeiro, Ed. Nórdica, 1987.

VELLOSO, João Paulo dos Reis (coord.). **Crise do Estado e retomada do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1992.

VICKERS, John ; YARROW, George. **Un análisis económico de la privatización**. México: Fondo de Cultura Económica, 1991.

WERNECK, Rogério Furquim. Poupança estatal, dívida externa pública e crise financeira do setor público. In: LOZARDO, Ernesto (Org.) **Déficit Público Brasileiro: Política econômica e ajuste estrutural**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

WOHLERS, Márcio. A Telebrás é deles. **Carta Capital**, v. 3, n. 78, 22 jul. 1998.

_____. **Investimento e privatização das telecomunicações no Brasil**: dois vetores da mesma estratégia. São Paulo: Unicamp, fev. 1998.

ZILIOOTTO, Guilherme A. Privatizações: pequena contribuição ao debate. **Formação Econômica**, Campinas, p. 25-31, dez. 1997.

