

ALEXANDRE PEREIRA TEIXEIRA

**AS TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL E AS EXPERIÊNCIAS
INTERNACIONAIS**

**Salvador,
Novembro de 1995**

ALEXANDRE PEREIRA TEIXEIRA

**AS TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL E AS EXPERIÊNCIAS
INTERNACIONAIS**

**Monografia apresentada à Faculdade de Ciências Econômicas da
UFBA, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel
em Ciências Econômicas.**

Orientador: Luis A. M. Filgueiras.

**Salvador,
Novembro de 1995**

**"Antes mundo era pequeno
Porque Terra era grande
Hoje o mundo é muito grande
Porque Terra é pequena
Do tamanho da antena parabolicamará"**

(Gilberto Gil)

SUMÁRIO

	LISTA DE ILUSTRAÇÕES	3
1	INTRODUÇÃO	4
2	EVOLUÇÃO TECNOLÓGICA, GLOBALIZAÇÃO E REORGANIZAÇÃO DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES	6
2.1	GLOBALIZAÇÃO	6
2.2	FATORES DE REORGANIZAÇÃO DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES	9
3	POLÍTICA DE TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL	11
3.1	EVOLUÇÃO HISTÓRICA	11
3.2	PROBLEMAS DE GESTÃO ESTATAL	19
4	CENÁRIO MUNDIAL DAS TELECOMUNICAÇÕES	22
4.1	O CASO DOS EUA	22
4.2	O CASO DA INGLATERRA	26
4.3	O CASO DA FRANÇA	33
4.4	EXPERIÊNCIAS NA AMÉRICA LATINA: ARGENTINA E MÉXICO	39
5	ANÁLISE DO DESEMPENHO TÉCNICO E SÓCIO-ECONÔMICO DOS MODELOS DE TELECOMUNICAÇÕES	42
5.1	INDICADORES TARIFÁRIOS E MODELOS DE TELECOMUNICAÇÕES	42
5.2	INDICADORES TARIFÁRIOS E O SISTEMA TELEBRÁS	47
5.3	INVESTIMENTOS E MODELOS DE TELECOMUNICAÇÕES	49
5.4	DENSIDADE TELEFÔNICA E MODELOS DE TELECOMUNICAÇÕES	50
6	CONCLUSÕES	51
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	54

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

TABELA 4.1	EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE EMPREGADOS DO SISTEMA BELL	23
FIGURA 4.1	A LEI DE TELECOMUNICAÇÕES DA FRANÇA: ATRIBUIÇÕES BÁSICAS	37
TABELA 4.2	ASPECTOS COMPARATIVOS DAS PRIVATIZAÇÕES: ARGENTINA E MÉXICO	41
TABELA 5.1	CESTA TELEFÔNICA	42
TABELA 5.2	TARIFAS BÁSICAS: COMPARAÇÃO (1993)	43
GRÁFICO 5.1	CESTA TELEFÔNICA	43
TABELA 5.3	EVOLUÇÃO TARIFA LOCAL	44
TABELA 5.4	EVOLUÇÃO TARIFA INTERURBANA	44
TABELA 5.5	CHAMADA LOCAL	44
TABELA 5.6	INTERURBANO	45
GRÁFICO 5.2	CHAMADA LOCAL	45
GRÁFICO 5.3	INTERURBANO	45
TABELA 5.7	CESTA TELEFÔNICA: EVOLUÇÃO (1993/1985)	46
GRÁFICO 5.4	CESTA TELEFÔNICA: EVOLUÇÃO (1993/1985)	46
TABELA 5.8	INVESTIMENTOS ANUAIS EM TELECOMUNICAÇÕES (1990/92)	49
TABELA 5.9	PAÍSES SELECIONADOS: EVOLUÇÃO DENSIDADE TELEFÔNICA	50

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho utiliza uma perspectiva que independentemente da estrutura organizacional, a democratização da informação, principalmente com o aprimoramento tecnológico dos meios de telecomunicações e informática que segrega economicamente os indivíduos, classes sociais ou populações não "plugadas" a esta nova realidade, deve ser compromisso de qualquer política de telecomunicações a ser implementada no país. Isto implica em fazer com que a informação não seja regida apenas pelos mecanismos de mercado, sendo dever do Estado, seja de forma direta ou indireta, proporcionar ou pelo menos subsidiar a informação.

A implementação desse tipo de política de telecomunicações, em que se faz necessário investimentos sem retornos do capital, colide com a doutrina neoliberal, onde a lógica é produzir para quem pode pagar e que da vitalidade da concorrência depende a prosperidade de todos. Por isso mesmo se prega que ao Estado deve caber apenas as funções clássicas, e a livre economia de mercado é o caminho para o desenvolvimento econômico, que em última análise é compartilhado por todos. No Brasil, em se tratando de telecomunicações, isso se refletiria em uma privatização do operador público e em uma liberalização do setor à livre concorrência. Este tipo de postura só se faz consistente na medida em que for comprovado que este tipo de organização das telecomunicações se constitui em um modelo "ótimo", que venha a beneficiar a população por inteira.

De forma específica, ao Brasil e aos países da América Latina, essa política se materializa através do "Consenso de Washington", uma estratégia de estabilização econômica formulada pelo governo norte-americano, FMI e Banco Mundial, que consiste em reduzir o tamanho do Estado através de privatizações, minimização do déficit nas contas públicas e abertura dos mercados nacionais com o objetivo de obter a retomada dos investimentos externos para alcançar o crescimento econômico. Esta linha de pensamento tende a dar uma solução generalizada aos problemas econômicos da América Latina, sem considerar as especificidades de cada situação dos países envolvidos, justificando-se por um enfoque pragmático de criação de um ambiente favorável e único modo possível de inserção na globalização econômica.

Dito isto, cabe ressaltar que este trabalho não considera a perspectiva da privatização do operador público estatal das telecomunicações como um dos meios de se alcançar o equilíbrio fiscal. A preocupação essencial é buscar nas experiências internacionais lições que, junto a uma análise do contexto local, indiquem caminhos a serem seguidos, mas sem perder de vista a função social das telecomunicações,

que em um país subdesenvolvido como o Brasil alcança dimensões expressivas

O segundo capítulo tem por objetivo mostrar como a evolução tecnológica tem impactado as funções econômicas das telecomunicações, como a tele-informática vem proporcionando a internacionalização econômica, e analisar as consequências desses dois acontecimentos na estrutura organizacional do setor. O terceiro capítulo visa levantar a gerência, realizações e estratégias do setor de telecomunicações no Brasil. O quarto procura descrever os modelos e a situação das telecomunicações no mundo, analisando estratégias diferenciadas nos EUA, Inglaterra e França e experiências na América Latina, Argentina e México. Por fim, o quinto capítulo analisa de forma conjunta dados e indicadores de telecomunicações no mundo, procurando fazer correlação com o Brasil.

2 EVOLUÇÃO TECNOLÓGICA, GLOBALIZAÇÃO E REORGANIZAÇÃO DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES

2.1 GLOBALIZAÇÃO

A globalização é um período do desenvolvimento capitalista caracterizado como uma etapa de aprofundamento da internacionalização. O desenvolvimento dos meios eletrônicos de telecomunicações via satélite e a avassaladora capacidade de processamento, armazenamento e transmissão de informações viabilizada pela veloz difusão dos equipamentos de computação é que tornou possível a internacionalização da economia, de grandes movimentos de capitais. Hoje, a interconexão on line, abrangente e acessível, permite a qualquer pequeno agente operar, direta ou indiretamente, nos diversos mercados mundiais. Pode-se dizer que ocorre um processo retro-alimentador, (ALMEIDA, 1994: p.149), onde a disponibilidade de serviços telemáticos a nível mundial garante a globalização da economia internacional, processo este que também significa um acréscimo substantivo da demanda de novos serviços telemáticos - uma pressão significativa para a liberalização quanto ao fornecimento de VANS (*Value Added Network Services*)¹ e de organização de redes corporativas.

O principal motivo para essa intensa movimentação de capitais, propiciada pelas telecomunicações, são os enormes e ininterruptos déficits no balanço de pagamentos dos EUA, que correspondem, grosso modo, a enormes superávits do Japão, Alemanha e dos "tigres asiáticos". A intensa e vigorosa interconexão dos mercados cambiais, financeiros e de bolsas de valores que resulta nas carteiras de aplicação, ("portifólio") foi, ademais, facilitada pela desregulamentação dos sistemas financeiros, com o objetivo de estimular os fluxos compensatórios de capitais necessários ao financiamento de países cronicamente deficitários, de forma especial os EUA.

O resultado desse processo é uma grande interpenetração patrimonial entre as grandes burguesias industriais e financeiras das principais economias capitalistas, que pode ser visualizada na posição devedora do grande capital americano em relação aos seus competidores. O total dos ativos de propriedade americana no resto do mundo é, desde 1986, inferior ao total de ativos sob controle estrangeiro nos EUA. Isto se deve, principalmente, pelos pesados influxos de investimentos japoneses e europeus na economia americana. Essa interpenetração capitalista tem agido como fator de aglutinação internacional de interesses das "superburguesias" nacionais. Exemplificando: um "desmoronamento" do mercado de capitais ou do mercado financeiro norte-americano não

¹ Serviços de valor adicionado, onde existe uma elaboração informática maior do que a necessária para transporte da informação.

apenas afeta a burguesia dos EUA mas também impõe perdas significativas para os grandes capitalistas japoneses que detêm parte não desprezível da propriedade desses ativos naquele país.

A participação das telecomunicações no PIB mundial tem tido um sólido crescimento de 1,82 % em 1980 para 2,12 % em 1985 e 2,27 em 1990 (Observatoire des Stratégies Industrielles 1993 In TIGRE et al: p. 10, 1994). Estes números ganham uma dimensão ainda mais importante se considerarmos que as informações físicas transmitidas geram vantagens econômicas e competitivas para os usuários.

As ações das empresas de telecomunicações na formação das carteiras internacionais de aplicação (portfolios), possuem importância considerável, pois as telecomunicações compõem um mercado altamente lucrativo e globalmente em expansão. Existe um interesse especial dos administradores dessas carteiras de que tais ativos sejam transacionados internacionalmente, obedecendo, assim, uma estratégia financeira de valorização privada e diversificação do risco a nível mundial. Além da maior rentabilidade, a preferência por papéis de telecomunicações também ocorre porque os índices de eficiência e valorização dessas operadoras são relativamente mais homogêneos e de fácil comparação inter empresas (número de linhas por empregado, receita monetária por linha etc.)

A forte interconexão dos mercados financeiros e de capitais² efetivamente ampliou a interdependência "global", especialmente no que toca aos mercados (e paridades) cambiais, bolsas de valores e taxas de juros, apesar dos países superavitários ainda manterem o poder de regular suas taxas de juros e suas condições internas de crédito, principalmente por disporem de altas reservas de divisas para intervir nos mercados mundiais e pelo fato de terem conseguido impedir que a "desregulamentação bancária" preconizada pelos EUA atingisse as suas bases institucionais de poupança estável e barata.

O desenvolvimento da telemática vem fazendo com que ocorra mudanças na estrutura da indústria no mundo, modificando os processos de produção, bem como influenciando na sua localização geográfica. A telemática se torna importante fazendo melhorar a qualidade do produto, flexibilizando e aumentando a produção dentro de um enfoque estratégico, além de auferir vantagens na introdução de novos produtos e serviços. Possibilita ao empresário inovador o "lucro schumpeteriano", um

² Ressalte-se que isso só foi possível devido a intervenção orquestrada dos Bancos Centrais, que impuseram limites às flutuações selvagens (cambiais, principalmente) dos mercados financeiros e evitaram a propagação de crises de crédito. Hoje em dia (anos 90), a situação vem mudando, os fluxos financeiros internacionais fogem ao controle dos Bancos Centrais pela nova forma de atuação, com o capital especulativo, o mercado de derivativos e os fluxos de "hot money".

lucro extraordinário durante o monopólio temporário exercido pelo inovador, de acordo com Schumpeter. (TIGRE et al, 1995: p. 12)

Este desenvolvimento tecnológico faz com que ocorra a sedimentação de oligopólios mundiais em várias indústrias importantes, nas quais a internacionalização competitiva das grandes empresas americanas, européias e depois japonesas, já apontava, desde os fins dos anos 70, para a concentração da concorrência mundial em algumas poucas empresas. Sendo o caso mais notável de oligopólio mundial, o da indústria automobilística, na qual não mais que dez produtores internacionalizados dominam o mercado. Outros exemplos seriam alguns setores de material elétrico pesado, informática, eletrônica de consumo, cosméticos, química, metais não ferrosos. Outros setores sofreram descartelização com a concorrência mundial nos últimos anos, como o do alumínio e o da petroquímica.

A reestruturação de sofisticadas redes globais informatizadas de gestão, on line, dentro das empresas multinacionais ou de empresas de alta tecnologia em processos de internacionalização, permitiram a prática de várias formas de sourcing global, como:

- "sourcing para o suprimento de peças e componentes padronizados ou de matérias-primas, especialmente em fases de escassez geral (este é um sourcing antigo e não constitui novidade para as empresas internacionais).
- sourcing das preferências e das características dos mercados consumidores, para determinar planos de produção antecipando as tendências detectadas e garantir fatias de mercado com o fortalecimento das marcas comerciais.
- sourcing de conhecimentos tecnológicos, incluindo-se aí o de recursos humanos qualificados, é relevante entre outros motivos, para o acúmulo de conhecimento de tecnologia de produção: o intercâmbio de métodos, técnicas e formas de organizar a produção com rendimento superior, inclusive através da rotação internacional da força de trabalho qualificada, portadora desses conhecimentos."(Coutinho, 1992: p.14-15)

2.2 FATORES DE REORGANIZAÇÃO DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES

Anos atrás, as telecomunicações forneciam apenas um tipo de serviço, a transmissão de voz ou a transmissão de dados a baixa velocidade por linhas analógicas. Era comum as operadoras fornecerem desde a codificação até a fornecimento de equipamentos terminais, passando pela transmissão de informações.

Com o pós-guerra, as novas tecnologias de telecomunicações desenvolveram-se aceleradamente. Os avanços, inicialmente, se concentraram na transmissão a longa distância (transmissão por microondas e por meio de satélites de comunicação), na década de 70 e 80 o avanço se deu na comutação eletrônica - além da introdução de microprocessadores nos terminais - incentivando os serviços de transmissão de dados, voz e imagens.

Com esse novo cenário, abrem-se diversas possibilidades de liberalização e conseqüentemente, de criação de novos mercados, como VANS (*Value Added Network Services*), redes corporativas intra-firmas, oferta de terminais, etc. O avanço tecnológico e a diversificação levam a introdução de novos critérios comerciais por parte das operadoras, no tocante ao fornecimento dos serviços. Para isso é necessário uma lógica organizacional de tipo privado, que se beneficie das oportunidades de mercado, pois não se trata de oferecer um único produto, de necessidade básica, quase um bem público, cuja tecnologia é desenvolvida exclusivamente dentro do setor. Com a diversificação, além da telefonia básica, abre-se um leque de mercados a serem explorados comercialmente, onde se destaca, por exemplo, a telefonia celular.

Com o aparecimento de novos e complexos serviços, os grandes usuários em telecomunicações passaram a ter um nível de exigência muito alto em relação a qualidade desses serviços. Se o operador público nacional não oferecer serviços com qualidade e custos compatíveis, a pressão para liberalização é imediata.

Pelo fato das telecomunicações tornarem-se não apenas infraestrutura de desenvolvimento, mas também vantagem competitiva para os usuários (principalmente empresas multinacionais), a procura por novos serviços também aumentou. Com o acréscimo da demanda, a pressão dos grandes usuários para a redução das tarifas dos serviços de longa distância e de outros serviços também sofisticados aumentou. Esta situação vem de encontro ao subsídio cruzado³.

³ Financiamento dos serviços não rentáveis por sobre-tarifas dos serviços sofisticados.

operador público. As novas tecnologias permitem, pelos multiplexadores modernos, a transmissão de voz e dados com diminuição de custos, e gerenciamento dentro do âmbito das firmas. Isto pode significar a perda pelo operador tradicional, de uma parcela do mercado de alta rentabilidade. Essa situação merece um destaque especial, pois se não houver uma regulamentação adequada, o operador público pode ficar responsável apenas pelos serviços não rentáveis ou pouco rentáveis, perdendo as receitas maiores que advêm dos segmentos empresarial e bancário e residencial de alta renda.

A internacionalização das redes de telecomunicações faz com que os grandes usuários, mais evidente as empresas multinacionais, pressionem para que as condições vantajosas de um país se repitam nos outros, tornando o impacto da situação internacional mais forte nas esferas nacionais.

Países que proporcionam tarifas Internacionais mais baratas - porque repassaram os menores custos advindos de uma avançada transição para as tecnologias digitais ou diminuíram os subsídios cruzados, ou ainda combinaram ambos efeitos - tem o tráfego Internacional, evidentemente mais intenso que outros de tarifas mais caras, seja por meio normal ou por *call back*⁴. (ALMEIDA, 1994: p. 146)

Pressões de órgãos como a CE (Comissão Européia) em países europeus, implementando uma política liberalizante, são fatores que impulsionam a privatização nas telecomunicações. Nos países periféricos, políticas do Banco Mundial e do FMI também de cunho liberal, pressionam também nessa direção, contando esses países com outros agravantes como crises fiscais e dívidas externas.

⁴ Um computador situado no país de tarifa mais barata responde e encaminha a ligação originalmente solicitada por um usuário situado em um país de tarifa mais cara.

3 POLÍTICA DE TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL

3.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Inaugurou-se, de fato, o serviço de telecomunicações no Brasil em 1877, quando D. Pedro II, ao regressar de uma viagem aos EUA e Europa, ordenou, como prometera a Graham Bell, na Filadélfia, a instalação de linhas telefônicas interligando o Palácio da Quinta Boa Vista - atual Museu Nacional - e as residências de seus ministros, com os quais comunicava-se, utilizando telefones montados pela Western Brazilian Telegraph.

O primeiro decreto sobre telefonia, foi assinado por D. Pedro II a 06 de setembro de 1879, no qual Sua Majestade o Imperador concedeu a Frederico Allen Gower o privilégio, por dez anos, de introduzir no Império o "telephone-cronômetro", por ele inventado. Data também de 1879, a primeira concessão para construir e explorar linhas telefônicas na cidade do Rio de Janeiro, seus subúrbios e Niterói, e interligar as duas cidades através de cabo submarino. A concessão foi dada a Charles Paul Macke, mas a sua empresa não chegou a ser organizada, fundando este com um grupo norte-americano, uma sociedade por ações a Telephone Company of Brazil, havendo esta empresa pedido nova concessão.

Com o pedido de nova concessão, o papel do Estado brasileiro nas telecomunicações foi questionado pela primeira vez. D. Pedro solicitou parecer ao Conselho de Estado sobre a competência dessas concessões para a implantação de linhas telefônicas e outros quesitos com os mesmos relacionados e recebeu do Conselho a seguinte opinião: "achando-se as linhas telefônicas em iguais condições às linhas telegráficas pertencem, como estas, ao domínio exclusivo do Estado, e cabe, portanto, ao Governo, o direito de as conceder, ainda que para uso particular das localidades".

Em consequência do parecer, o governo concedeu a Telephone Company of Brazil, a primeira empresa a explorar os serviços de telefonia no Brasil, com fins comerciais. Em 1881 foram dadas concessões para exploração de serviços em Santos, Ouro Preto e na província do Pará.

A primeira polêmica internacional sobre a intervenção do Estado nas telecomunicações, data de 11 de março de 1882, com o Decreto 8.453 A, as "Bases para Concessão de Linhas Telefônicas", no qual o imperador D. Pedro II coíbia abusos praticados nesse campo pela iniciativa privada. A partir daí, diversas concessões foram autorizadas, em Salvador, Macéio, Porto Alegre, Pelotas, Campinas, São Paulo, na Província de Pernambuco, Curitiba, Fortaleza e outras, além das primeiras tentativas

de ligar-se a Corte e Petrópolis, mas ao findar-se a Monarquia os resultados práticos eram limitados.

Já na república, o governo transferiu para a prefeitura da Capital Federal a atribuição de prover as linhas telefônicas locais, causando esta decisão desagradou a Repartição dos Télégraphos, que pretendia a centralização dos serviço telefônico, como ocorria com o telegráfico.

Com a promulgação da Constituição de 24 de fevereiro de 1891, ficou outorgada aos Estados a competência para construírem linhas telegráficas entre pontos dos seus territórios, e entre estes e os outros estados, ainda não servidos por esse meio de comunicação. Essa competência foi tornada extensiva às linhas telefônicas, de vez que ainda prevalecia o princípio de identidade de serviços firmado em 1822 pelo Conselho de Estado, ressaltando-se o direito de desapropriação por parte da União, mas não era raro os municípios infringirem o princípio constitucional que trataria da matéria.

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

A disputa acirrada entre empresas estrangeiras foi vencida pela CTB, de capital americano-canadense, que aglutinou diversas outras empresas, durante o primeiro Governo Vargas. A falta de investimentos durante a Segunda Guerra Mundial e o baixo valor das tarifas, fez agravar a demanda reprimida e a queda de rentabilidade da CTB. Em 1953 o Rio de Janeiro tinha 246.000 telefones e São Paulo 168.000.

A nacionalização das comunicações no Brasil só começou em 1956, quando a sede da CTB foi mudada de Toronto para o Rio de Janeiro. Nesse período, a estagnação era patente. Em 1960, São Paulo tinha 260.000 telefones e 230.000 pedidos em carteira, afóra que a Canadense Light, controladora da CTB, passou a ser atacada constantemente por grupos nacionalistas, perdendo assim o interesse em continuar atuando no Brasil, o que levou a telefonia a um nível caótico.

Em 1960, o Departamento Nacional de Correios e Télégrafos instala a primeira rede de telex, interligando Brasília, Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte e Campinas.

A 30 de maio de 1961, o governo federal criou o Conselho Nacional de Telecomunicações (CNT), subordinado à Presidência da República. O CNT deveria estabelecer a Política de Telecomunicações brasileira, mas teve duração efêmera, sendo substituído mais tarde pelo CONTEL (que possuía o mesmo nome, mudando apenas a sigla).

Em 1962 o primeiro-ministro Tancredo Neves decretou intervenção federal na CTB, devido à péssima situação que se encontrava os serviços telefônicos no Rio de Janeiro, onde se concentravam na época os órgãos públicos federais.

Diante de um quadro deficiente, com o controle das principais empresas sendo de capital estrangeiro e ausência de órgãos de controle e normatização técnica, resolveu-se organizar o Sistema de Telecomunicações e criar as bases indispensáveis para o seu desenvolvimento, para isso o primeiro passo foi a sanção do Código Brasileiro de Telecomunicações, Lei 4.117 de 27 de agosto de 1962.

O Código que até hoje regulamenta as telecomunicações no país, foi sancionado com as diretrizes básicas para as telecomunicações no país. Definiu uma política, criou um órgão, Conselho Nacional de Telecomunicações, CONTEL (já existente como órgão de assessoria da Presidência da República) substituindo o CNT, ao estabelecer uma política, definiu a competência para conceder a exploração dos serviços como poder da União, estabeleceu a tarifa unificada a nível nacional, criou os conceitos básicos de engenharia para a Implantação do Sistema Nacional de Telecomunicações. Autorizou o Poder Executivo a criar uma empresa pública (que seria a Embratel) para explorar os serviços que, nos termos do próprio código, caberia a União explorar e preconizou o FNT (Fundo Nacional de Telecomunicações).

Relevante foi a criação pelo Código do FNT, para a empresa a ser criada poder implantar os meios necessários para a execução dos serviços, deu a radiodifusão, instrumentos necessários para operar de forma mais tranquila.

O FNT passou a vigorar a partir de 1966, com o intuito de tornar-se fonte própria de recursos para as telecomunicações. A partir daí, todos os usuários passaram a pagar até 30% (trinta por cento) a mais em cada ligação telefônica.

O FNT vigoraria por dez anos, mas em 1974 o ministro Simonsen inventou um fundo, o FND - Fundo Nacional de Desenvolvimento, sendo parte do FNT desviado para este fundo, o governo usou de um instrumento arbitrário para fazê-lo: o Decreto-lei. Por sua vez, o prazo para recolhimento do FNT, tornou-se indeterminado.

No governo Figueiredo, o FND foi extinto, e não mais apenas uma parte, mas a totalidade do FNT tornou-se "recursos ordinários do Tesouro Nacional". Isto causou sérias dificuldades ao STB (Sistema Telebrás), e em consequência as pequenas indústrias de capital nacional começaram a fechar e as grandes multinacionais tiveram de diminuir seus quadros.

Com a criação do Código, as telecomunicações pela primeira vez se desvincularam do Ministério de Viação e Obras Públicas, mas o processo de intervenção nas telecomunicações se tornou cada vez mais forte, com compras e desapropriação. Merece destaque a compra pelo governo da Companhia Telefônica Nacional, de posse do grupo americano ITT, que atuava no Paraná e Rio Grande do Sul.

A Embratel é fundada a 16 de setembro de 1965, com objetivo de continuar a desenvolver as telecomunicações nacionais. EM 1966, com a compra da CTB pela Embratel, termina a era da exploração dos serviços telefônicos brasileiros por empresas estrangeiras.

É criado o Ministério das Comunicações, pelo Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, que nasceu com jurisdição e controle sobre os serviços postais e de telecomunicações. A partir daí deu-se um forte impulso na formação administrativa das telecomunicações e treinamento de pessoal em eletrônica e telecomunicações, a fim de dar capacitação técnica ao setor.

O Ministério das Comunicações lançou-se no levantamento da telefonia brasileira, ao equacionamento dos problemas de emergência e de longo prazo. Dentre os objetivos do Ministério das Comunicações, estavam: acelerar os trabalhos já iniciados pela Embratel, em busca da integração nacional; obter a integração nacional em termos de comunicação e possibilitar a discagem direta à distância (DDD), tarefa que seria de principal responsabilidade da Embratel; reestruturar a maior concessionária de telefonia no país, cabendo à antiga CTB a responsabilidade pelo estado do Rio de Janeiro e à Telesp a do Estado de São Paulo; executar em prazo recorde a implantação de um milhão de telefones nos estados do Rio de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais e São Paulo.

Ainda em 1967, a Embratel implanta seu tronco de microondas, ligando São Paulo a Porto Alegre. Em 1969 o Brasil se integra ao Sistema Intelsat de comunicações internacionais via satélite, representado pela Embratel. A 03 de julho de 1970, é inaugurado o DDD entre São Paulo e Porto Alegre. Nesse mesmo ano, o Ministério das Comunicações estrutura a operação da Telebrás em termos nacionais, cada estado teria uma empresa pólo de integração. Em 1971 a Embratel conclui a interligação de todas as capitais brasileiras via DDD.

A 11 de julho de 1971 o Congresso aprova a lei 5.792, criando a Telebrás (Telecomunicações Brasileiras S.A), sendo seu capital subscrito pelo governo federal, bancos (do Brasil e BNDE), bem como empresas federais (CVRD, Petrobrás, CSN e Eletrobrás), para estabelecer as normas de operação e planejamento dos serviços públicos de

telecomunicações nacionais, coordenar e executar seus programas, captar recursos para as implantações, dar assistência técnica e administrativa às empresas menores do setor, e promover a unificação das atividades.

Instalada a 09 de novembro de 1972, a Telebrás passou a ter 51% das ações da Embratel que se tornou sua subsidiária. Em 1973 passou a ter a totalidade das ações. Dessa forma a Telebrás passou a planejar as telecomunicações no Brasil e incorporando como subsidiária as empresas concessionárias estaduais, e as reduzindo passo a passo a um número compatível (uma por estado), que foi conseguido com excessão de três entidades telefônicas locais independentes, que não participam do sistema, as das prefeituras de Londrina, Ribeirão Preto e a CIA Telefônica Brasil Central (CTBC), que explora serviços em Uberlândia e municípios vizinhos, em Minas Gerais, Goiás e São Paulo. A Companhia Riograndense de Telecomunicações, a CRT, participa do Sistema Telebrás como coligada.

As tarifas foram padronizadas para o território nacional, possibilitando arrecadação maior e mais equitativa, os serviços de telégrafo, telex, rádio e televisão (de interesse oficial como a TV Educativa), também foram expandidos.

A organização e hierarquia das telecomunicações no Brasil, passou a ter a seguinte característica: a nível superior, o Ministério das Comunicações (MINICOM) que fixa as diretrizes gerais do desenvolvimento setorial e fiscalizava a aplicação do FNT; a nível intermediário está a Telebrás, que planeja e coordena a ampliação da rede, a aquisição de equipamentos, a aplicação de recursos, além de promover o desenvolvimento tecnológico (via CPqD, Centro de Pesquisa e Desenvolvimento da Telebrás) e na base operacional estão localizadas as empresas pólo (operando as redes urbanas e intraestaduais) e a Embratel (redes internacional e interestaduais).

A expansão das Telecomunicações brasileiras na década de 70, foi um processo difícil, que teve de solucionar a falta de disponibilidade financeira da empresa holding. O problema foi resolvido de forma sui generis, através do autofinanciamento. Ao contrário de outros países, onde o investimento é financiado pela própria concessionária, o usuário do Sistema Telebrás financia boa parcela do custo rateado do seu terminal (al incluídas infra-estrutura de redes, comutação e transmissão), sendo as ações da Telebrás em poder do usuário, menor do que o investimento feito. Atualmente essa prática vem sendo mudada, com o usuário em alguns casos pagando apenas uma taxa de adesão ao serviço e um aluguel mensal.

Dentre as realizações do final da década de 70 podemos citar a entrada em operação da nova Rede Nacional de Telex e a inauguração do sistema DDI.

No que se refere ao desenvolvimento integral das telecomunicações (grande expansão da rede conjuntamente com o desenvolvimento da indústria nacional de teleequipamentos) a política adotada, que passou a ser feita de modo mais efetivo, no governo Geisel (1974/79), com o II PND, tinha em seu arcabouço:

- definição de objetivos, metas e instrumentos em termos de desenvolvimento tecnológico e industrial, principalmente por eficiente sistema de P&D nas telecomunicações, envolvendo os principais atores setoriais: operador público, universidades, (e instituições de pesquisa) e empresas nacionais produtoras de teleequipamentos.

- as multinacionais foram obrigadas à associação com grupos financeiros brasileiros que, por lei passaram a deter a maioria do capital votante.

- as compras foram centralizadas pela Telebrás, que exerceu esse monopólio para impor a nacionalização de componentes, e o desenvolvimento de tecnologia local.

- desenvolvimento de um centro de pesquisas em Campinas, CPqD, concomitante com o incentivo a criação de pequenas e médias empresas para absorverem a tecnologia criada.

De modo sintético, a política de desenvolvimento integral das telecomunicações, consistia em constituir um sistema integrado de política industrial (via diretrizes e instrumentos específicos) e política tecnológica (centrada no CPqD), cuja realização concreta (mercado) seria garantida pelo poder de compra da Telebrás. Estas ferramentas visavam: elevar o índice de nacionalização dos equipamentos, materiais e componentes; garantir o desenvolvimento de uma indústria de equipamentos sob o controle de capitais brasileiros; diminuir a dependência tecnológica das filiais produtoras de equipamentos, favorecendo o desenvolvimento de tecnologia nacional nas telecomunicações.

Como obstáculos a essa política, deve-se destacar a reação das filiais das multinacionais, que por exemplo, logo após a abertura da concorrência internacional para o fornecimento de tecnologia das centrais CPA/espacial, onde foram qualificadas as empresas Ericsson, NEC e SESA (grupo ITT) (foram preteridas a Siemens, a Philips e a GTE), estas simplesmente recusaram-se a repassar tecnologia para a empresa nacional a ser criada, produzindo um constrangedor impasse para a consecução inicial do programa. Outro ponto a ser destacado foi o

problema de interpretação do conceito de empresa nacional. De acordo com a legislação brasileira, no mínimo 1/3 das ações de uma firma devem ter direito a voto, uma empresa que tivesse apenas 17% de seu capital total (incluindo ações com e sem direito a voto) passaria a ser considerada como empresa nacional para efeito de fornecimento à da Telebrás. Ao invés da formação de uma empresa genuinamente nacional (que teria 40% do mercado e acesso à tecnologia importada), tal interpretação viria a permitir a formação de várias joint-ventures com capitais locais, obedecendo assim o critério formal, embora o controle tecnológico e a maioria do capital total continuassem de posse das matrizes. Além desses acontecimentos, outro fato importante foi o de que as empresas brasileiras que se beneficiaram da reserva de mercado da Telebrás, não conseguiram atingir uma dimensão crítica em termos de uma economia de escala e de escopo viabilizada pela nova base técnica da microeletrônica e também se mostraram extremamente frágeis do ponto de vista financeiro, comercial e tecnológico (dependência acentuada do CPqD).

Em relação ao conceito de empresa nacional, a Portaria 622 (19/06/78), veio dar nova correlação de forças, com os seguintes critérios: prioridade para empresa brasileira (51% do capital votante); ênfase no maior índice de nacionalização do produto; reserva de mercado para produtos preferenciais desenvolvidos pelo CPqD; divisão de mercado para os equipamentos de grande porte; limitação do número de fornecedores por linhas de produto.

Dentre as principais realizações da primeira metade da década de 80, está o lançamento pela Embratel do primeiro sistema de transmissão de dados não comutados da América Latina. A inauguração da linha terrestre entre Brasil e Argentina e a inauguração do cabo submarino, ligando o Brasil aos EUA. O CPqD repassa para a indústria a tecnologia do multiplexador por código de pulsos (HCP 30), seu primeiro produto e em agosto de 1985, a ABCX TAL inaugura a sua fábrica para a produção de fibras óticas com tecnologia do CPqD.

Na primeira metade da década de 80, é criada a SEST (Secretaria de Controle das Estatais), mais especificamente em 1982, e o setor perde autonomia e tem seus problemas agravados pela fixação de limites de investimentos, importações, captação de recursos no país e no exterior e contratação de pessoal. O crescimento tem uma desaceleração, passando de 800 mil novas linhas por ano para 300 mil.

Em 1986, a 08 de fevereiro é lançado o Brasilsat 1A, primeiro satélite brasileiro. Em 1988 é lançado o Brasilsat 1B, segundo satélite brasileiro de telecomunicações e são instaladas as primeiras CPAs (Centrais Telefônicas com Controle por Processamento Armazenado) Trópico R,

produzidas no país com tecnologia inteiramente desenvolvida pelo CPqD da Telebrás.

A partir do governo Sarney, seguindo diversas análises, os problemas se agravaram com a compressão tarifária e a interferência de critérios político-partidários na administração das empresas do Sistema Telebrás.

A nova Constituição de 1988, mantém o monopólio estatal das telecomunicações, de forma mais rígida do que a antiga Constituição de 1967.

Em 1988, o Ministério das Comunicações classifica a telefonia móvel como serviço público restrito (pelo Decreto 96.818), abrindo espaço para a iniciativa privada e emite a Portaria 525, também do MINICOM, que atribui a Embratel a operação dos circuitos interestaduais dedicados a comunicação de dados e às empresas-pólo sua operação intra-estadual que os absorveriam.

A 30 de novembro de 1990 é inaugurado o primeiro serviço de telefonia móvel do país, no Rio de Janeiro. Ainda em 1990 os fabricantes brasileiros preparam-se para lançar o Trópico RA, que competiria com a tecnologia estrangeira. Ao longo de 12 anos de trabalho no desenvolvimento do Trópico, a Telebrás investiu 350 milhões de dólares.

O governo Collor realiza uma reforma administrativa e extingue o Ministério das Comunicações e suas atribuições passam para o novo Ministério da Infra-Estrutura. Em junho de 1990, a Secretaria Nacional de Comunicações acabaria com a reserva de mercado geográfico na indústria, abrindo o caminho para novas tecnologias. Em novembro, o governo desregulamenta em parte o setor de telecomunicações, estimulando a iniciativa privada a prestar serviços de transmissão de dados e divide a faixa de frequência de telefonia móvel celular em Banda A (para operadores públicos) e Banda B (para operadores privados).

Em 1991 a Secretaria Nacional de Telecomunicações suspende, no início as licitações abertas na TELESP, TELEMIG e TELEPAR para a implantação dos serviços de telefonia móvel, com objetivo de retardar o processo na área pública para aguardar os projetos privados. Avança a desregulamentação, com o Sistema Telebrás perdendo a exclusividade pelo fornecimento e manutenção dos aparelhos telefônicos e a Embratel perde o monopólio de lançamento e comercialização de satélites.

3.2 PROBLEMAS DE GESTÃO ESTATAL

Antes de mais nada, cabe ressaltar que não existe nenhum tipo de fatalismo na forma de gerência de qualquer atividade econômica, exemplos mostram que é possível se administrar de forma satisfatória ramos da economia, tanto pelo setor público, quanto pela iniciativa privada.

Como exemplo disto, como acontece principalmente nos processos de privatizações recentemente realizados em países da América Latina, onde empresas estatais do primeiro mundo apropriaram-se de diversas empresas existentes nestes países, demonstrando grande eficiência com a anexação dessas empresas. Outros exemplos de empresas estatais eficientes são possíveis de se verificar na França, como a Rhône-Poulenc (setor químico/farmacêutico), a Renault (automobilístico) e a Usinor-Sacilar (siderúrgico). Na aviação, a Swissair (Suíça), a Lufthansa (Alemanha) e a Air France, também francesa, são exemplos de eficiência estatal. As estradas de ferro estatais da França, da Suíça e da Alemanha são infinitamente superiores em qualidade, eficiência e preço do que a empresa privada norte-americana Amtrak. Nas telecomunicações, empresas da França, Espanha, e Itália exploram serviços em seus países como no exterior. Para não ficar em exemplos de países desenvolvidos, no Brasil existe exemplos de eficiência como, Vale do Rio Doce e os Correios, uma estatal que dá lucro, num ramo que no mundo inteiro dá prejuízo.

Mesmo ficando provado que se é possível gerir determinados negócios por intermédio do Estado, no caso das telecomunicações brasileiras as exigências quanto a eficiência das suas empresas não ficam nada a dever às exigências feitas a empresas da iniciativa privada ou mesmo à empresas estatais de outros países que operam dentro de uma outra realidade econômica. Este alto grau de cobrança, normalmente, não leva em conta a realidade sócio-econômica de um país pobre e em desenvolvimento, que faz com que a função social das telecomunicações se torne elemento de suma importância e mais preponderante que em outros países, elemento este que evidentemente compromete os lucros e investimentos no setor. Faz-se mister então que as empresas de telecomunicações brasileiras tenham uma estrutura que as tornem mais ágeis e eficientes. Nos próximos parágrafos vão ser listados problemas que concorrem para que haja menos eficiência na administração das empresas de telecomunicações brasileiras.

Excesso de Tributação

Os impostos que o setor recolhe são Imposto de Renda (IR), Imposto sobre Serviços de Comunicações, Imposto sobre Serviços (ISS) e COFINS. Ao contrário da época em que as telecomunicações estiveram

entregues à iniciativa privada, onde o que prevalecia eram imunidades e isenções de quase todos os impostos das três esferas do Estado, a situação existente é de uma tributação excessiva.

Estudos mostram que de cada R\$ 100,00 (cem reais) arrecadados, R\$ 38,00 (trinta e oito reais), são pagos em tributos⁵, um recorde mundial. O Imposto sobre Serviços de Telecomunicações em apenas um ano (1985) arrecadou US\$ 1,5 bilhões⁶, quantia esta que possibilitaria os gastos de implantação do serviço celular em São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba e Salvador, com pagamentos à vista pelos equipamentos.

Além desses impostos, incide também o IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados), nos equipamentos utilizados nas telecomunicações. Fazendo uma comparação a nível mundial, a Austrália não cobra impostos sobre os serviços, Portugal cobra 8% sobre os serviços, o Japão e os EUA cobram 3% sobre a maioria dos serviços.

Limitação de Investimentos e Burocracia

Desde 1978 com a criação de órgãos para controlar as empresas estatais (SEST, COMOR, CISE CCE e outros) o STB vem sofrendo limitações completamente infundadas em seus investimentos, que não condizem com sua saúde financeira. Devido às políticas financeiras adotadas, prevalece a teoria que os investimentos das empresas estatais contribui para o déficit público, não havendo nenhum tipo de análise discriminada da capacidade financeira de cada empresa.

Para se ter idéia, era propósito da Telebrás investir US\$ 4,4 bilhões em expansão e modernização da rede, no ano de 1994, mas o Ministério da Fazenda limitou sua verba para US\$ 2,9 bilhões.

No que tange a agilidade da administração das estatais, os órgãos criados para regulamentá-las têm se materializado em severos impecilhos. Manuais e regulamentos são impostos para o cumprimento de pequenos atos administrativos. Licitações e contratos passam por formalismos extremamente exagerados, diminuindo em muito a produtividade. Além disso o Tribunal de Contas da União (TCU), ultrapassa sua competência institucional proferindo decisões que sobrepõem que ultrapassam as tomadas pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e a Assembléia Geral de Acionistas, que é o órgão soberano das sociedades anônimas.

⁵ TELEBRÁS (1994b). Tarifas Telefônicas: Posição do Brasil no mundo.

⁶ Revista Nacional de Telemática (1986).

Ingerência Política

Especialmente depois da implantação da Nova República em 1985, o fisiologismo passou a ser preponderante no Sistema Telebrás e os interesses nacionais e da coletividade, muitas vezes ficaram postos de lado em detrimento dos interesses particulares dos políticos. As diretorias das empresas são colocadas a disposição de certos elementos, em troca de apoio no Congresso Nacional etc. Isto acaba causando queda no rendimento do Sistema, pois esses "testas-de-ferro" além de comumente não terem preparo, acabam por impedir um planejamento uniforme, puxando as atividades da empresa para os interesses de seus chefes políticos, apesar de não raro também ocorrer indicações políticas para a diretoria da própria Telebrás, o que acaba por atacar diretamente o desempenho do Sistema. Este hábito acaba por criar um ambiente de desmotivação para os funcionários, além de ser veículo para a corrupção. Mudanças no Estatuto do Sistema, para nomeações de cargos de diretorias se fazem extremamente necessárias.

Tarifas Defasadas

Como se não bastasse a grande tributação imposta às telecomunicações, o governo federal tem usado a contenção tarifária como instrumento de política econômica anti-inflacionária, o que implica em não remunerar de forma correta as tarifas do setor, inclusive infringindo o que está previsto no Código Brasileiro de Telecomunicações. Segundo o Código, as tarifas devem ser calculadas tomando por base os custos dos serviços mais uma remuneração de 12%, este índice só foi atingido em 1973 e, em termos aproximados em 1977. Concluir-se-á a análise tarifária no Capítulo 5.

Pela discussão levantada acima, conclui-se que para um melhor desempenho do STB, faz-se mister mudanças em sua estrutura organizacional, Contratos de Gestão com bases nos existentes na França, dariam uma estrutura mais ágil à holding. Quando do exame das telecomunicações francesas essa questão será melhor analisada.

4 CENÁRIO MUNDIAL DAS TELECOMUNICAÇÕES

4.1 O CASO DOS EUA.

As telecomunicações nos EUA devem ser divididas em dois períodos, antes e depois de 1984. Com a *divestiture* (expropriação), quando ocorreu a quebra do monopólio privado da AT&T e o surgimento das 7 Baby Bells. Até aí, a AT&T operava 83% das linhas telefônicas do país, o restante era operado pelas chamadas operadoras independentes.

A AT&T contava, até 1984, com um centro de P&D (Bell Laboratory), com um fabricante de teleequipamentos (Western Electric) e a operadora (Bell Company). A primeira ação contra o monopólio privado da AT&T, data de 1956, com o *Consent Decree*, que foi o resultado de um processo aberto em 1949, pelo Departamento de Justiça. Através deste decreto, manteve-se o monopólio dos serviços e a integração vertical serviços-indústria (Western Electric), mas AT&T não podia atuar no mercado internacional, nem tampouco na área de informática, o que passou a ser o grande problema da AT&T com a emergência da teleinformática e, para completar, o decreto também estabelecia que a AT&T era obrigada a repassar as patentes obtidas no Bells Lab (a preços não proibitivos).

Depois do *Consent Decree*, o monopólio da AT&T, sofre ainda outras duas ações, no final dos anos 60, com a evolução da regulamentação das telecomunicações, e em 1974, com o enquadramento da empresa na lei antitruste do país.

Sobre o primeiro ponto, devemos citar a abertura do mercado em direção a 3 segmentos chaves do mercado: a) equipamento terminal e distribuição local; b) transmissão a longa distância - em 1969, a FCC (*Federal Communications Commission*) concede o direito a uma nova operadora a Microwave Communications Inc. (MCI), de explorar o trecho Chicago- St Louis, a AT&T reage dificultando a conexão a sua rede e impondo tarifas proibitivas; c) transmissão por satélite - começou a ser desenvolvida de forma mais concorrencial, o Congresso propôs a criação do COMSAT (Communications Satellite Consortium), metade do capital seria das empresas operadoras e o presidente seria nomeado em comum acordo com o presidente da República; d) área de comutação - devido a um incidente em que a AT&T negou-se a alugar suas linhas a empresa Bunker Ramo, que prestava serviços a Bolsa de Valores de Nova York, a FCC começou a tentar distinguir serviços de comunicação e de transmissão de dados (serviços especializados). A primeira discussão foi em 1971 (Computer Inquire I), mas foi só em 1980 (Computer Inquire II), que surgiu a peculiar distinção entre serviços básicos, que permanecem

regulamentados, e os de "valor adicionado", que puderam a partir de então, ser oferecidos sem restrição de ordem legal.

Devido ao enquadramento na lei antitruste de 1974, a AT&T, sofre duro golpe. A FCC, antes fiel defensora de seus interesses, passa a agir de forma a promover maior concorrência e o Departamento de Justiça americano iniciou um processo formal contra AT&T (baseado na lei antitruste), por causa do tamanho da empresa e seu grande poder de mercado. A AT&T, em 1980, já possuía mais de um milhão de empregados, conforme a TABELA 3.1:

TABELA 4.1
EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE EMPREGADOS DO SISTEMA BELL

ANOS				EM MIL
	AT&T E SISTEMA BELL	WESTERN ELECTRIC	BELLS LAB	TOTAL
1950	523	73	6	602
1956	616	120	10	746
1960	580	143	12	736
1965	612	169	15	795
1970	773	215	17	1005
1975	770	153	16	939
1980	848	174	22	1044

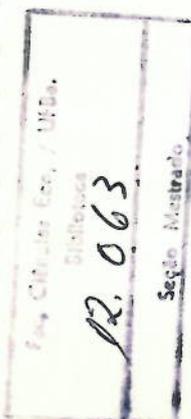
Fonte: Bell System Statical Manual 1950-1981 (junho de 1982, pag. 702) in Almeida (1994, pag.160)

Em 1982, a AT&T e o Departamento de Justiça terminaram por lavrar um acordo de desmembramento, chamado de MFJ (Modified Final Judgement), substituindo o *Consent Decree* de 1956. Os principais pontos deste acordo, posto em prática a partir de janeiro de 1984, foram:

- a AT&T não mais executaria os serviços locais, permanecendo entretanto nos de longa distância, mantendo ainda a parte de produção de equipamentos (Western Electric, rebatizada como AT&T Network Systems) e a parte de pesquisa (Bell Laboratories);

- a AT&T estaria livre para atuar em outros mercados fora das telecomunicações, podendo se diversificar (como na informática) e se internacionalizar (ou seja, livrou-se das restrições do *Consent Decree*);

- os serviços locais seriam oferecidos de forma monopólicas por companhias independentes, que, majoritariamente viriam a constituir as chamadas Baby Bells, desmembradas do sistema da Bell, tendo sido formadas sete holdings regionais (via aglutinação das 22 antigas operadoras locais da AT&T): Pacific Telesis (com sede em São Francisco) US West (Englewood), Southwestern (Saint-Louis), Ameritech(Chicago),



Bellsouth (Atlanta), BellAtlantic (Filadélfia) e Nynex (New York), cada uma delas com uma receita de cerca de 10 bilhões em 1984.

- as Baby Bells, além de não poderem oferecer serviços de longa distância (inter-LATAS⁷ - *Local Access Transport Area*), também estavam proibidas seja de fabricar teleequipamentos, ou de oferecer serviços tecnológicos de informação (como os de "valor adicionado"). As Baby Bells operam cerca de 78% dos serviços locais (intra-LATAS) e o restante é dividido entre 1.400 empresas independentes;

- as operadoras interurbanas (AT&T e concorrentes) deveriam destinar recursos às companhias regionais (na forma de access charge), a fim de contribuir com os custos fixos de implantação da rede local.

- A regulamentação ainda pode sofrer modificações, pois um projeto circula no Senado americano (final de 1994) que põe em discussão o término do monopólio dos serviços locais de telefonia e de TV a cabo.

Para se ter idéia do poderio da AT&T, esta era, até 1984, o maior conglomerado empresarial do mundo, embora servisse exclusivamente ao mercado interno norte-americano. Seus ativos somavam 148,2 bilhões de dólares, faturara 65,7 bilhões de dólares em 1982, empregava 1 milhão de pessoas que correspondiam a 1% da mão-de-obra norte-americana. Sem falar ainda que controlava a Western e o Bell Labs.

Como resultado da desregulamentação americana destaca-se que as tarifas telefônicas nos EUA, acumularam um aumento de 56% (84/91) além da inflação, (REVISTA LEIA, 1993: p. 22). De forma mais específica, com o fim do subsídio cruzado, as tarifas locais subiram bastante seus preços, enquanto as de longa distância decaíram. Os serviços locais aumentaram a uma taxa de 3,1% a.a, no período de 1983/89, enquanto os interurbanos inter-LATAS diminuíram de 9,8 a.a e os interurbanos intra-LATAS de 4,2 a.a, nesse mesmo período, (ALMEIDA, 1994: p.166).

Para ajudar as novas redes privadas interurbanas a conquistar mercado, que até então era exclusivo da AT&T, a FCC outorgou um desconto de 45%, durante os dois primeiros anos, nas taxas que deveriam ser pagas aos monopólios regionais pelo acesso, através das centrais locais, ao usuário final. Mesmo assim, a atitude não surtiu efeito, o mercado interurbano se tornou um oligopólio bem sedimentado. A saber: AT&T detém 66% do mercado, MCI 15%, US Print 9%, outras somadas 9%. A AT&T diversificou-se na área de informática, (adquiriu a NCR, por exemplo) e passou a ter expressiva atuação internacional, enquanto a IBM entrou no mercado de telecomunicações, particularmente nos mercados de valor adicionado.

⁷ LATA compreende a área de atuação de cada companhia.

Com o aumento das tarifas, os grandes usuários reagiram. Para atender às necessidades de comunicação telefônica entre suas filiais, seus departamentos, até fornecedores e clientes, passaram a montar redes internas próprias, reduzindo ao máximo o uso das linhas públicas. Cerca de 31% das grandes corporações norte-americanas já "se desviaram" das redes públicas, entre elas a Boeing, Sears, Citicorp e Westinghouse etc. Num país onde 1% dos usuários responde por 25% de toda a receita do sistema telefônico, é fácil imaginar como as Baby Bells se sentem diante do crescimento desses usuários desviados, ou *bypassers*. Em 1987, 3 anos decorridos da "desregulamentação", já contabilizavam um rombo de 757 milhões de dólares em suas receitas e o prejuízo não parava de crescer. O buraco, lógico, acabava coberto por novos aumentos nas tarifas dos pequenos assinantes.

Ameaçadas de se inviabilizarem, as Baby Bells, mesmo enfrentando fortes resistências dos outros transportadores da indústria de informática, da mídia também interessada em montar as suas redes e dos milhões de preocupadíssimos pequenos usuários, foram pouco a pouco obtendo licença para diversificar seus interesses. Passaram a vender aparelhos de telefone, fazer leasings de computadores, operar em mercados financeiros, negociar imóveis. Conseguiram, por fim, entrar nas comunicações interurbanas, VANS ou telefonia móvel, desde que fora de suas respectivas áreas de concessão. Essas empresas já operam em 36 países e estão participando do processo de privatização em curso na América Latina.

Oficialmente o negócio e compromisso das *Baby Bells* é a universalização da telefonia, mas na experiência americana, fica claro que ao separar os serviços ditos mais rentáveis dos serviços básicos, se está indo em sentido contrário a universalização da telefonia, pois os investimentos em serviços essenciais ficam muito reduzidos. A reorganização das telecomunicações não representou por si só nenhuma melhora na competitividade internacional da economia. E aponta uma internacionalização defensiva como saída a perda de serviços rentáveis.

A construção da "super-estrada" eletrônica (*Electronic Superhighway*), ao mesmo tempo que representa um passo a frente na modernização das telecomunicações, representa um passo para trás, em termos de política organizacional do setor, pois será uma grande rede pública de telecomunicações, interligando todo o país. Finalizando, podemos citar: "... podemos dizer que a proposição da auto-estrada eletrônica (*Information Highway*) pelo governo Clinton não deixa de ser uma forma de enfrentamento dos problemas advindos da formação de uma rede fragmentada". (Almeida, 1994: p.168)

4.2 O CASO DA INGLATERRA.

O Modelo de reforma neoliberal implementado pelos conservadores na Inglaterra caracterizou-se por uma liberalização controlada, regulamentação e por uma privatização também politicamente controlada. O que se passou foi o estabelecimento de um duopólio na rede básica (até 1991), incluindo o operador tradicional, a British Telecom e a Mercury. A fiscalização tornou-se incumbência de uma agência independente de regulamentação a OFTEL (Office of Telecommunications) e o restante do setor foi alvo de uma política bastante liberal, como telefonia móvel e VANS.

O governo conservador que assumiu o poder em 1979, e que ficou no poder até 1983, implementou as reformas no que se refere a liberalização. A regulamentação e a privatização só foram realizadas no segundo mandato conservador (1983/87), com a força política ganha nas eleições de 1983.

A situação anterior as reformas era de um fraco desempenho do British Post Office, (nome anterior da BT). Devido a esta situação e ao descontentamento do público, o então governo trabalhista constituiu uma comissão de estudos, presididas pelo professor Charles Carter, para avaliar a situação e sugerir medidas de melhoria.

Inspirado nas idéias emergentes de desregulamentação americana, o *Carter Report*, entregue ao governo em 1977, observou que as relações entre o Ministério da Indústria e Comércio e o Post Office (PO) não estavam bem definidas e propôs a realização de amplas mudanças institucionais, incluindo a separação formal entre a organização dos serviços postais e os das telecomunicações, bem como a liberalização de equipamentos terminais.

O governo trabalhista ignorou suas recomendações, sob o argumento que outras medidas administrativas estavam sendo tomadas, como a adoção de indicadores de desempenho desagregados a nível regional e a introdução da meta de reduzir em 5% ao ano as tarifas reais dos serviços de telecomunicações, sendo que essas medidas eram habitualmente tomadas em comum acordo com os sindicatos presentes no Post Office.

Em junho de 1979, com a vitória nas eleições, os conservadores seguiram as orientações do *Carter Report*, não só fazendo a separação formal entre os serviços postais e de telecomunicações, como também realizando a abertura da operação da rede básica, do fornecimento de equipamentos terminais, e igualmente, dos serviços especiais de telecomunicações, VANS. Essas medidas foram aprovadas na Lei de Telecomunicações de 1981, que formalizou a existência da British

Telecommunications (BT) como uma *public corporation*, voltada exclusivamente para as telecomunicações, que, àquela época, ainda detinha o monopólio do fornecimento do primeiro aparelho telefônico.

Nesta primeira fase de reformas, também estava incluída a proposição de privatização da Cable & Wireless (C&W), empresa que geria os serviços de telecomunicações em ex-colônias britânicas, e havia sido estatizada em 1949.

Ao Ministério da Indústria e Comércio caberia licenciar as novas operadoras, tanto as da rede básica como as dos serviços especializados de telecomunicações.

O Ministro Keith Joseph, que implementou uma política ultra-liberal no MIC, tinha por objetivo a quebra da rede básica e a entrada de um novo operador. Endossando esse raciocínio, o Ministro encomendou um estudo a uma pequena firma de consultoria, a MDA - Microelectronics Design Associates, para avaliar a viabilidade da inserção de um novo operador de propriedade privada na rede básica.

As conclusões e recomendações do Relatório da MDA, produzido em apenas dez dias, indicavam que um novo operador deveria ser urgentemente constituído, não havendo impedimentos de ordem técnica e política. O relatório advertia, que isto permitia não só afastar os perigos que ameaçavam a posição da *City* de Londres como centro financeiro internacional, face a ineficiência dos serviços prestados pelo monopólio público no atendimento de suas demandas, como também enfraquecer o poder dos sindicatos atuantes no Post Office, identificado como um dos fatores que prejudicaram o desempenho do sistema.

Em junho de 1981, foi formado, conforme relatório do MDA, um consórcio, que era composto pela C&W (40%), British Petroleum (20%) e pela Barclays Bank (20%), denominado Mercury Communications Ltda. No início de 1982, o consórcio obteve uma licença provisória de funcionamento. Posteriormente, devido a desistência dos outros componentes, a C&W tornou-se proprietária integral da Mercury. Dentro dos objetivos e realizações da Mercury, pode-se citar:

- a rede de fibras óticas da companhia, implantada ao longo dos trilhos da British Rail, previa a interligação de grandes centros urbanos, tais como Manchester, Leeds, Birmingham, Bristol e Londres.
- com o propósito de estender sua cobertura para toda Grã-Bretanha, a empresa queria alugar outros equipamentos, como circuitos da própria BT ou "transponder" no satélite INTELSAT V.

- Destacava-se também o rápido início da implantação de uma rede local em Londres, especialmente dedicada ao atendimento do centro financeiro londrino (*City*).
- Embora o público visado fosse sobretudo formado por grandes empresas, a intenção da Mercury era também atingir uma parcela dos usuários residenciais, de modo a obter 5% do mercado de telecomunicações em 1990.

O governo Thatcher não tinha inicialmente, dentro de sua agenda, a privatização da British Telecom. Isto passou a se tornar realidade, a partir de meados de 1981, quando o governo se deparou com os enormes problemas adquiridos de financiamento dos grandes planos de investimento da empresa, agravados pelo contexto recessivo e pela rígida política monetarista de contenção ao crédito (adesão às rígidas regras impostas pelo FMI, com o *PSBR - Public Sector Borrowing Requirements*). Como enfatiza ALMEIDA, existem ainda outras duas questões: "Em primeiro lugar, o governo havia se convencido de que a BT, em seu formato público, poderia vir a frustrar o processo de liberalização e, ademais, os servidores públicos encarregados das mudanças em curso não dispunham de conhecimento tecnológico suficiente para se contrapor ao da BT. Em segundo lugar, a orientação ideológica governamental era pautada pela convicção de que a propriedade pública da BT não incentivava a melhoria de sua eficiência produtiva e, nesse sentido, a privatização iria propiciar a remodelação da empresa, de modo a permitir o fornecimento de melhores serviços, sob preços mais adequados" (ALMEIDA, 1994: p. 173)

Em julho de 1982, o governo mostrou a intenção de privatizar a BT. Sem consultar a companhia, publicou um livro denominado "*The Future of Communications in Britain*" (Department of Trade and Industry, 1982), o documento ressaltava a importância dos mecanismos de mercado e da escolha do consumidor, a maior concorrência no setor e a urgência de se obter receitas, desvinculadas do PSBR, e de forma geral colocava a medida como complementar à Lei de Telecomunicações de 1981. O documento também preconizava a criação de uma agência de regulamentação a OFTEL (Office of Telecommunications), do mesmo tipo de um órgão já existente o Office of Fair Trading.

O projeto de lei foi apresentado ao Parlamento em novembro de 1982, a tramitação foi complexa e com amplos debates. Fora do Parlamento o processo também era polêmico, a quantia envolvida era muito alta (quase L\$ 4 bilhões) e questionava-se a capacidade do mercado de ações absorver uma operação dessa natureza, se se deveria subdividir a operação, como fazer a regulamentação e se era oportuno desmembrar a empresa tal qual a AT&T americana. Finalmente, a lei *Royal Assent* foi efetivada em 12 de abril de 1984.

A *Royal Assent* descontentou vários setores, como o Partido Trabalhista, os sindicatos e os fabricantes de teleequipamentos. O Partido Trabalhista, que ignorou o Carter Report, evidentemente, rejeitou a privatização. Tinha como argumento a preservação do interesse público e a função de apoio importante à indústria inglesa. Em relação aos sindicatos e os fabricantes de teleequipamentos, a posição contrária significava o acordo de desenvolvimento das telecomunicações, existente desde o pós-guerra.

Os argumentos dos sindicatos eram de que provavelmente se iria diminuir o nível de emprego e de salários e prejudicar as aposentadorias. Outro ponto, levantado, pelos sindicatos era de que serviços pouco rentáveis iriam ter problemas, se as tarifas fossem baseadas nos seus custos, como a telefonia rural, (como ocorreu com o desmembramento da AT&T).

Os fabricantes argumentavam que o governo estava transformando um monopólio público em um monopólio privado e temiam o poder da BT, tanto como concorrente, pois esta diversificava ainda sua área de atuação, quanto como compradora - a BT detinha 95% da demanda de teleequipamentos. Os fabricantes propuseram um teto de 25% para a parcela de mercado da BT na área de aparelhos eletrônicos e o veto da entrada da BT na fabricação de teleequipamentos. Os pedidos não foram atendidos, pois o governo tinha mesmo o objetivo de se diversificar na área de fabricação de teleequipamentos para aplacar os ânimos dos sindicatos que propalavam a redução no nível do emprego. O governo dava pouca importância aos fabricantes devido ao seus baixos níveis de eficiência.

A possibilidade de desmembramento da BT, (tal qual a AT&T), foi descartada, pressões feitas por parlamentares foram rejeitadas. A manutenção da estrutura da BT foi defendida por altos funcionários da empresa, pelas instituições financeiras da *City* e os próprios sindicatos quando viram que seria inevitável a privatização, se mostraram a favor do não desmembramento e de inserção de causas sociais na legislação. A alegação da necessidade de uma venda rápida e eficaz, para obtenção de recursos para o Tesouro, foi outro ponto contra o desmembramento.

Um aspecto importante a salientar na estrutura de regulamentação implementada era que havia um controle sobre o preço e não sobre os lucros, ou seja, havia uma fixação de um teto máximo para o preço, mas não havia limites para os lucros obtidos. As principais responsabilidades a cargo do OFTEL, eram de regular os preços, receber as reclamações do público, assegurar que as empresas cumprissem os termos de suas licenças e promover a concorrência no setor.

Na privatização ocorreu a venda de 51% das ações da BT, o governo ainda ficou como maior acionista individual, mas na venda ficou acertado que a empresa não poderia agir em função de políticas governamentais e que os dois diretores indicados pelo governo só teriam compromissos com a própria empresa. As excessões deste mecanismo foram denominados de *Golden Shares*, onde o governo exercia o domínio de questões mais gerais e estratégicas, como por exemplo, o fechamento da empresa.

A privatização foi alardeada como sucesso pelo governo, mas também foi alvo de severas críticas, como as de Vickers and Yarrow e Bishop and Kay, citados por ALMEIDA (1994: p.179):

- subvalorização das ações prejudicando a obtenção de recursos para o Tesouro
- excessivo custo de promoção, propaganda e intermediação financeira
- enfraquecimento da posição financeira do governo a longo prazo

Com a privatização a BT passou a se comportar com visão comercial e critério de mercado, mudando sua política tarifária, suas relações com os fornecedores e diversificando sua área de atuação.

A política tarifária se baseou em uma redistribuição de custos e uma acentuada queda do mecanismo de subsídios cruzados. Isto fez com que a empresa viesse a apresentar um das maiores níveis de tarifas locais, uma das maiores entre os países do OCDE e tarifas internacionais das mais baixas (isto visava principalmente absorver o tráfego existente entre Inglaterra e EUA).

A relação com os fornecedores também foi modificada radicalmente, principalmente pelo baixo desempenho destes fabricantes. Já em 1982, a BT procurou a Thorn-Ericsson, com matriz na Suécia, para as centrais de comutação temporal (a OFTEL determinou que a BT não deveria comprar mais que 20% da fábrica anglo-sueca, até 1987, mas foi mal sucedida). Seguidamente a BT mostrou não querer entrar em cooperação com a indústria inglesa. Em 1985, a BT comprou uma fábrica de PABX no Canadá, a Mitel, que já tinha boa incidência no mercado britânico. Por causa desse desligamento das fábricas de teleequipamentos, é que as fábricas inglesas são as mais desprotegidas da Europa, pois o mercado interno foi aberto sem reciprocidade, com a balança comercial de teleequipamentos apresentando déficits crescentes, além de apresentar uma grande dependência tecnológica. Esta situação se deve ao fato de sempre procurar beneficiar o grande usuário, com soluções instantâneas, que acarretavam buscar tecnologia estrangeira, em face do atraso inicial dos fabricantes ingleses, sem empreender uma estratégia de desenvolvimento da indústria inglesa de teleequipamentos. Recentemente,

procurou-se incentivar investimentos estrangeiros na Inglaterra, mas o desequilíbrio permanece.

A privatização da Inglaterra beneficiou os grandes usuários, destacando-se as multinacionais, setor fortemente organizado no país. O setor financeiro que se beneficiou fortemente, a exemplo de outros países como EUA e Japão, que também tiveram uma estratégia liberalizante, e como a Inglaterra se tornaram grandes centros financeiros internacionais.

Alguns dados sobre as telecomunicações inglesas foram levantados pelo Partido Trabalhista inglês, em um documento oficial do partido, o Labour's Privatizations Dossier (dossiê sobre as privatizações), de setembro de 1991. Aqui, algumas conclusões do relatório, publicados na REVISTA LEIA.

Os serviços telefônicos pioraram segundo a opinião de 35% das pessoas, enquanto que apenas 11% acreditam que eles melhoraram. "As estatísticas apresentadas pela British Telecom mostram um seguro avanço na qualidade dos serviços. Entretanto, uma pesquisa feita pela Associação do Consumidores, publicada em julho de 1990, conta uma história bem diferente. Aumentaram sensivelmente depois da "privatização", as dificuldades (da BT) para resolver problemas (dos usuários). Aumentou em três dígitos as chamadas "rede ocupada" e os progressos são apenas marginais em "números de linhas inexistentes", em "tempo para obtenção do ruído de discar" e "chamadas nas quais não foi possível completar sua ligação".

"Os resultados de pesquisas realizadas pelo OFTEL, corroboram os resultados obtidos pela Associação dos consumidores. Entre 1985 e 1990, as reclamações ao OFTEL, aumentaram de 5 mil para 37 mil, embora tenham caído para 18 mil, em 1991. Pesquisa junto aos consumidores feita pelo OFTEL, mostrou uma queda de 67% para 58%, entre 1988 a 1990, no número de pessoas que consideravam o serviço da BT "razoáveis" e "muito bons". A cobrança do acesso ao serviço de "lista telefônica", causou bastante descontentamento entre os usuários pois a BT teve um lucro recorde de L\$ 3 bilhões em 1990/91, (impostos incluídos) e um crescimento 13% maior a 1989/90."

Ainda apresentando dados do relatório do Partido Trabalhista: "Na BT os investimentos globais caíram de L\$ 3,12 bilhões em 1989/90, para L\$ 2,76 bilhões ... Os investimentos, como porcentagem do faturamento, têm caído com rapidez nos últimos dois anos ... Em 1978/79, 25,6% do faturamento foi investido; em 1980, o percentual foi de 30,9%; em 1990/91, somente 21% do faturamento foi investido".

"Os gastos com pesquisa e desenvolvimento têm-se mantido consistentemente abaixo dos níveis de 1983/84. Em 1990/91, dispendeu-

se, em termos reais, cerca de L\$ 7 milhões a menos do que em 1983/84. Em 1983/84, 11% dos lucros foi investido em pesquisa e desenvolvimento, enquanto que em 1990/91, esse percentual foi de apenas 7%. Um estudo da OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico) sobre a Indústria de telecomunicações concluiu que, em 1987, a BT gastou menos de 2% de seu faturamento em pesquisa e desenvolvimento, sendo de 3,4% a média da OCDE" (REVISTA LEIA, 1993, p. 30-33)

4.3 O CASO DA FRANÇA

A principal característica da reestruturação do modelo francês de telecomunicações, é a de que não ocorreu um rompimento radical do monopólio público, ao contrário dos EUA e Inglaterra.

No início da década de 70, o desafio das telecomunicações francesas era o de ampliar a sua rede, (a densidade telefônica era baixíssima, 8,2 linhas/100 habitantes, uma das menores da Europa), que não era compatível a de um país desenvolvido e além disso superar também o atraso tecnológico. Nessa época EUA e Inglaterra já estavam a frente, preocupando-se com o envelhecimento de suas redes.

Na reestruturação, foram obtidos resultados extremamente positivos, tanto em relação à recuperação e modernização da rede telefônica, como também na constituição de uma indústria francesa de telecomunicações internacionalmente competitiva (Ex: Alcatel). Nessa reestruturação foi mantido o monopólio nos serviços básicos da rede fixa, a nível nacional e internacional, tendo sido aberta concorrência nas VANS, e no fornecimento de equipamentos terminais, enquanto na telefonia celular foi instituído um duopólio.

Voltando ao meio da década de 70, o principal problema das telecomunicações era o financiamento, pois eram destinados poucos recursos orçamentários e não se podia obter créditos de terceiros, por ser o PTT, um órgão da administração direta. Esta situação fazia com que o funcionamento se baseasse em empréstimos das prefeituras, para a extensão da rede, sendo que o ressarcimento vinha depois com a receita do serviço. Vale ressaltar que o PTT francês não usava o subsídio cruzado com tanta intensidade como a AT&T, por exemplo. Além disso, a dependência da aprovação anual do orçamento no Parlamento, impediu um planejamento a longo prazo para a expansão da rede.

Outra dificuldade, era que a DGT (*Direction Generale des Telecommunications*), também arcava com o ônus de financiar parcialmente os serviços postais, pois as telecomunicações possuíam uma expressiva margem de rentabilidade, porém ainda pequena para uma ampla expansão da rede.

A partir da segunda metade da década de 70, com o VII Plano (1974/80), onde as telecomunicações tiveram ação especial com o PAP (*Programme d'Action Prioritarie nr. 04*), as telecomunicações francesas passaram a mudar significativamente. Nessa época grandes investimentos foram feitos, enquanto em outros países devido à crise do petróleo (1973/74), os investimentos em telecomunicações decaíram.

O sucesso do VII Plano deve-se entre outros fatores, como ressaltava ALMEIDA, à indicação de Gérard Théry para dirigir a DGT, pelo presidente Giscard D'Estaing, pois havia um "íntimo contato" entre eles, passando a haver uma ligação direta entre a DGT e a presidência. A nomeação rompeu uma tradição na qual se indicava, o presidente do CNET (*Centre National d'Etudes des Telecommunications*), centro de P&D, para a direção da DGT. (ALMEIDA, 1994: p. 205)

Com isto, a DGT passou a ser dirigida dando-se mais importância a esfera administrativa e comercial, diminuindo a influência da cultura de engenharia e inaugurando uma gerência baseada em princípios de gestão privada.

O resultado do Plano foi um crescimento de dois milhões de linhas por ano no período 1977/82 e a transformação da densidade telefônica para 39,2 linhas/100 habitantes. Além disso, essa expansão da rede telefônica foi implementada integralmente sobre tecnologias digitais, proporcionando à França a dianteira mundial dessa infra-estrutura.

Dentro dos investimentos, estava o *Plan Telematique*, elaborado pela DGT em 1978. O plano constava basicamente da geração de serviços de videotexto (por meio da rede Teletel e do terminal microcomputador Minitel), inicialmente voltado para oferecer um serviço de lista telefônica eletrônica e também para a criação de um fax doméstico e de um sistema de "teletreamento" de texto. Esses dois serviços especificamente fracassaram, mas o videotexto foi um grande sucesso.

Esta iniciativa do videotexto foi uma das políticas adotadas para diversificar o leque de serviços para aumentar as receitas, devido a queda da rentabilidade por linha, (pois se tinha aumentado a quantidade de linhas sem aumentar proporcionalmente o tráfego), isto ocorreu na França porque a parcela principal do aumento foi de linha residencial. Além da queda da receita por linha, preconizava-se a saturação da rede por causa do alto nível de penetração.

O videotexto francês é conhecido mundialmente, como a maior rede internacional existente. Ao final de 1992 existiam 6,3 milhões de terminais instalados (Minitel), que ofereciam 20.000 serviços telemáticos.

Durante o governo socialista de François Mitterrand, a DGT deixou de ter a aparência de uma empresa privada para se tornar instrumento da nova política industrial francesa. Ocorreu a substituição na direção da DGT, de Gérard Théry por Jacques Dondoux, antigo presidente do CNET, numa clara indicação que a DGT seria um órgão subordinado ao governo.

A vitória dos liberais nas eleições parlamentares de 1986, fez acontecer a chamada política de "co-habitação", onde o primeiro ministro

Jacques Chirac pertencia a um partido de oposição (liberal) aos socialistas e executava uma política econômica de cunho liberal. Com isso, programas de privatizações ganharam destaque, mas no setor de telecomunicações os serviços permaneceram na esfera pública (DGT), sendo as empresas de teleequipamentos reprivatizadas (que haviam sido estatizadas no início do governo socialista). Dessa maneira a ação do governo Chirac no setor pode ser descrita como "liberal-pragmática", com mudanças não radicais, sendo que poucas foram realmente implementadas.

Dentro das medidas apresentadas, destaca-se uma proposta de ante-projeto de lei das telecomunicações que modificava a concorrência nas redes e a transformação da DGT em empresa pública. Houve grande resistência dos funcionários vinculados a área, não transformando-se, assim, em projeto de lei no parlamento.

Pode-se registrar na abertura do mercado da telefonia celular e dos telefones públicos (normalmente bastante deficitário), uma das poucas medidas que se efetivaram. Enquanto a abertura da telefonia pública não alcançou resultados concretos, a telefonia celular passou a contar com mais um operador, a sociedade SFR, filial da CGE (Compagnie Générale de Eaux).

As medidas liberalizantes no setor foram postas de lado com a vitória dos socialistas nas eleições presidenciais de 1988 e com a maioria socialista nas eleições parlamentares subsequentes. O segundo mandato de Mitterand caracterizou-se por propiciar maior autonomia ao operador e redefiniu a estrutura de regulamentação conforme as recomendações da Comunidade Européia no Green Paper. (ALMEIDA, 1994: p. 210).

No início de 1988 foi feita a mudança da denominação comercial da DGT, que passou a ser France Telecom. Legalmente não houveram modificações, mas a mudança do nome refletia uma nova tática comercial na empresa, fazendo diferenciar-se e adotando novas estratégias de marketing.

Ao final dos anos 80, as telecomunicações passaram por amplo debate. Entre os principais envolvidos na questão, junto com a France Telecom, estiveram na discussão (realizada entre 1988/89) os sindicatos, os fornecedores de equipamentos, os ministérios envolvidos e os próprios usuários⁸.

⁸ Os debates, foram uma ampla consulta a sociedade em geral: 3.000 debates com empregados; 5 transmissões de vídeo com 150 centros receptores, com cerca de 15.000 participantes; 10 milhões de questionários postos a disposição do público.

O desempenho positivo da modernização promovida pelo órgão, seus bons índices de produtividade e a capacitação técnico-científica do Estado francês permitiram a realização de uma reforma mais prudente e gradual do sistema

Desses debates, foi preparado um relatório por Hubert Prevôt (relatório Prevôt), que destaca os seguintes pontos:

- recusa das organizações sindicais a toda privatização da infra-estrutura
- necessidade de defesa do serviço público face à concorrência
- autonomia dos futuros operadores encarregados dos correios e das telecomunicações que deveriam possuir, cada um, uma personalidade jurídica própria
- manutenção da unidade do PTT ao nível de um ministério de tutela
- abrandamento das regras administrativas tradicionais de gestão dos funcionários, mas com manutenção de garantias fundamentais do seu estatuto
- separação entre as funções de operação e de regulamentação

A partir de janeiro de 1991, foi aprovada a France Telecom como empresa pública, com contabilidade e administração independentes; suas funções eram:

1. Assegurar os serviços públicos de telecomunicações.
2. Desenvolver e explorar as redes públicas necessárias a tais serviços.
3. Fornecer os outros serviços e redes de telecomunicações, incluindo as redes de distribuição por cabos de serviços de televisão, respeitando as regras de concorrência.

A mesma lei que aprovou a France Telecom como empresa pública instituiu um número de obrigações (*Cahier de Charge*), "sumário de obrigações", delimitando precisamente seus direitos e obrigações. Em seguida, se criou uma estatal, a Alcatel, para a nacionalização da subsidiária local da norte americana IT&T, a segunda indústria mundial do setor.

De destaque nessa nova linha de telecomunicações tem-se o "contract de plan" (contrato de plano). Este contrato de plano faz parte da estratégia de "privatizar" a gestão das empresas públicas para compatibilizar as estratégias mais gerais de política industrial com aquelas atividades do cotidiano das empresas. Este contrato fixa metas, obrigações e direitos de ambas as partes, incluindo, no caso da France Telecom as regras de fixação de tarifas.

O primeiro contrato de plano feito entre a France Telecom e o Estado (período 1991/94) foi firmado em 05 de novembro de 1991 e destaca-se:

- tarifas - a diminuição global 3 % ao ano no período, incluindo pequena redução do subsídio cruzado
- endividamento - redução da relação despesas financeiras/receitas, 10 % para 7 %, e da relação dívida/margem bruta de autofinanciamento, de 3,6 % para 2 %, igualmente nesse período
- evolução da rede, inserção internacional e recursos humanos

A regulamentação da France Telecom é feita a nível de um ministério (PTE), por uma dupla tutela via DRG e DSP. Como o ministério é renovado a cada eleição, as regras estabelecidas no contract de plan são cruciais para o bom funcionamento da regulamentação francesa.

A competitividade internacional da France Telecom é bastante forte (apesar da mesma ser uma empresa pública). Além da forte presença nas privatizações do México e da Argentina, ainda participa da Eunetcom em conjunto com a DEP Telekom alemã para fornecer VANS globais a empresas multinacionais. Conjuntamente com outros operadores europeus participa do GEN (Global European Network), que tem por objetivo o fornecimento de linhas especializadas para toda a Europa. Na Polônia, fornece serviços de telefonia em consórcio com a Baby Bell Ameritech e o operador local. Nos EUA, junto com a Baby Bell US West oferece serviços de videotexto na área de concessão dessa última.

FIGURA 4.1

A Lei de Telecomunicações da França: Atribuições Básicas

Redes de Telecomunicações				
Abertas ao Público		Independentes		
Além da Rádio-Frequência	Rádio-Frequência	Grande	Pequena	
France Telecom	Autorização e C. de Charge	Autorização		Livre

Serviços				
Reservado	Suporte		Outros (VANS)	
telefone telex telef. público			Sobre linha aguda	Sobre a rede comutada
		Grande	Pequena	
France Telecom	Autorização e C. de Charge	Autorização	Declaração	Livre

Fonte: Almeida (1994: p. 215)

O modelo francês de telecomunicações mantém uma defesa regulamentar, que evita a evasão de receitas dos serviços básicos, garantindo seu reinvestimento no desenvolvimento da infra-estrutura digital e permite a oferta de serviços de teleinformática a nível de massa. Para estimular essa oferta de serviços, abriu-se totalmente à concorrência os segmentos de valores adicionados.

Resumidamente, este era o quadro das telecomunicações francesas. Há de se ressaltar, que várias mudanças estavam sendo discutidas em 1994, com a volta de um governo neoliberal.

4.4 EXPERIÊNCIAS NA AMÉRICA LATINA: ARGENTINA e MÉXICO

O processo de privatização em voga na América Latina nos últimos anos segue o receituário do chamado Consenso de Washington, que se baseia em liberalização, privatização, desregulamentação e equilíbrio fiscal. Em muitos casos, a privatização ocorrida nesses países possui ligação direta com os programas de conversão da dívida externa, principalmente por ser um setor extremamente atrativo pela alta rentabilidade e pelo alto valor dos ativos.

Com a posse do governo Carlos Menem em 1989, a Argentina que se encontrava em uma situação de hiperinflação, passou por uma série de reformas em seu setor público antes impensadas por um governo peronista. A ENTel, operadora estatal entrou no audacioso programa de privatização argentino, proporcionado pela Lei de Reforma do Estado. Esta lei foi um dos alicerces do plano de estabilização argentino (Plano Cavallo), que tem como lógica fundamental a sobrevalorização do peso argentino, além da livre conversão ao dólar.

A privatização da ENTel durou 13 meses e foi efetivada no final de 1990. O país foi dividido em duas áreas. A área norte, incluindo o norte da capital Buenos Aires, ficou sob responsabilidade do consórcio liderado pela France Telecom e pela STET (estatal italiana). A área sul do país, incluindo o sul de Buenos Aires (centro financeiro do país), ficou sob a responsabilidade de outro consórcio, liderado pela Telefônica de Espanha⁹. Os serviços internacionais passaram a ser operados pela Teleintar S.A, uma empresa independente, cuja a propriedade era dividida em 50% para cada operadora regional. Nas mesmas bases foi criado a Startel S.A para operar comunicações de dados, serviços de valor agregado, telefonia celular para região de Buenos Aires (segunda banda).

A privatização se deu com a venda de 60% do capital das duas empresas regionais, 30% em bolsas de valores e 10% aos funcionários da ENTel. Além dos ativos das empresas os consórcios vencedores receberam : a) titularidade de licença para a exploração de serviços públicos de telecomunicações por tempo indeterminado; b) direitos de monopólio por sete anos (prorrogáveis para dez), seja para oferecer os serviços básicos nacionais (telefonia) em cada uma das respectivas zonas operacionais (sul para a Telefônica e norte para Telefônica), seja para fornecer todos os tipos de serviços internacionais (telefonia, telex, comunicação de dados, serviços de valor adicionado etc) por meio da Teleintar; c) possibilidade explícita de utilização do mecanismo de subsídio cruzado da Teleintar para os serviços básicos nacionais; d) habilitação para a operação da segunda banda de telefonia celular em Buenos Aires por intermédio da Startel, a qual também opera em regime de concorrência (dentro do país) outros serviços nacionais como telex, paging, comunicação de dados, serviços de valor agregado, etc. (ALMEIDA, 1994: p. 235)

⁹ Deve-se registrar que a Telefônica de Espanha, líder de um dos consórcios, apresentou os maiores valores de compra e venceu a concorrência para as duas áreas, como somente poderia optar pela compra de uma delas, optou pela região sul. O grupo que se colocou em segundo lugar, liderado pela Baby Bell Atlantic, abriu mão do negócio, sendo escolhido o terceiro colocado France Telecom/STET.

Como resultado da privatização argentina, temos um crescimento médio da planta em torno de 11% ao ano, crescimento esse similar ao da Telebrás. Níveis crescentes de investimentos, que em 93 e 94 superaram as médias históricas da ENTel. Os índices de reclamação foram reduzidos significativamente (apesar dos funcionários alegarem que os índices estão maquiados em 30%).

Em relação às tarifas, durante o processo de privatização, houveram muitas controvérsias, afirmava-se que o impulso que custava o equivalente a 1 centavo de dólar subiria para não mais que 1,6 centavo de dólar. A Telefônica de Espanha afirmava que seria possível explorar o sistema com um impulso menor a 2,05 centavos de dólar, podendo, ainda assim, reduzir as tarifas interurbanas. Mas ainda em outubro de 1990, as tarifas passaram, por pressão dos compradores para 4,6 centavos de dólar.

O aumento tarifário teve como consequência uma queda substancial no tráfego urbano, segundo MACHADO, de acordo com o governo, o tráfego local calu em quase 50% de 1989 para 1990 e em 1993, ainda era 20% menor que o tráfego local em 1989 (MACHADO, 1995:17).

A privatização das telecomunicações na Argentina beneficiou os grandes usuários, que puderam ter acesso a um maior número de serviços telemáticos. As pessoas que não tinham telefone passaram a ter maior facilidade de possuírem uma linha, principalmente em Buenos Aires, onde o prazo de instalação é de 30 dias. Os assinantes de menor renda passaram a ter sérias dificuldades em utilizar os serviços telefônicos por causa dos aumentos tarifários, tendo ocorrido, como já foi dito, uma queda acentuada do tráfego, além de um acréscimo significativo no número de linhas cortadas. Mesmo considerando a existência do grande interesse comercial na área metropolitana de Buenos Aires, por essa comportar as grandes indústrias e o maior número de negócios do país, a atenção que as operadoras dão à capital é excessivo e poderá incorrer em desequilíbrios regionais para o país.

Com a privatização das telecomunicações mexicanas, os investimentos aumentaram de US\$ 700 milhões para US\$ 2,1 bilhões. A densidade telefônica aumentou, o número de telefones para cada 100 habitantes subiu em 63%, subiu de 6,4 para 9,3.

Segundo Székely in CASTEILOTTI (1995), a qualidade do serviço não mudou, no entanto as tarifas locais aumentaram em 12% em termos reais. No mesmo período as tarifas internacionais registraram queda real média de 14,5%. A divisão das receitas entre ligações internacionais e locais é de 26,6% para 70,3%.

Para o partido opositorista PRD (Partido Radical Democrático), a privatização foi um fracasso, pelo fato dos serviços locais, utilizados pela maioria da população utiliza, aumentarem e os serviços internacionais, que são para as empresas multinacionais e para os ricos, diminuírem. Além disso, para o PRD, a qualidade dos serviços piorou.

TABELA 4.2

ASPECTOS COMPARATIVOS DAS PRIVATIZAÇÕES: ARGENTINA E MÉXICO

PAÍSES ⇒	ARGENTINA	MÉXICO
Preço da transferência (US\$ 10 ⁶)	1.350	1.758
Preço da transferência equivalente do controle (US\$/linha)	425	390
Preço da venda toda empresa (US\$/linha)	705	1.915
Pacote Vendido	60 % das 2 companhias regionais que possuem em partes iguais uma empresa de VANS, STARTEL e uma op. Internacional, TELINTAR	20,4 das ações de uma única empresa, representando 100% do capital votante
Dívida externa envolvida	Sim	Não
Participação dos trabalhadores	Não (no pacote de controle)	Sim
Limitação para a participação do capital estrangeiro	Não	Sim
Compradores	Telecon (norte): STET e FT . Telefônica (sul): Telefônica de Espanha	Southwestern Bell e FT
Natureza da concessão	Licença exclusiva para serviços locais, IU e Internacionais durante um período inicial. Licença não exclusiva com posterioridade.	Concessão exclusiva para serviços locais. Concessão exclusiva para serviços Interurbanos por 6 anos
Duração da concessão	7 anos com extensão passível de mais 3 anos para licença em exclusividade infinita para licença não exclusiva	50 anos renováveis automaticamente (por períodos de 15 anos)
Serviço local	Aberto após 7 ou 10 anos	Monopólio
Serviço Interurbano	Aberto após 7 ou 10 anos	Aberto 6 anos
Serviço Internacional	Aberto após 7 ou 10 anos	Aberto após 6 anos, exceto para serviços de satélites
Serviços de valor adicionado	Aberto, as duas concessionárias podem participar de sua filial comum: STARTEL	Aberto, concessionária pode participar do mercado
Telefonia Celular	As duas companhias podem solicitar em suas zonas para outro período	TELMEX pode solicitar concessões nas diferentes regiões para a segunda banda.

Fonte: CEPAL (1992), Livro Verde in Almeida (1994: p. 220).

5 ANÁLISE DO DESEMPENHO TÉCNICO E SÓCIO-ECONÔMICO DOS MODELOS DE TELECOMUNICAÇÕES

5.1 INDICADORES TARIFÁRIOS E MODELOS DE TELECOMUNICAÇÕES

Este item tem por objetivo fazer uma análise comparativa entre os indicadores tarifários e o modelo institucional de telecomunicações nos países considerados e buscar através disto uma forma de modelo institucional que implique em maior satisfação dos usuários (tarifas mais baixas).

Na análise da Cesta Telefônica, que consiste em uma mistura das tarifas de instalação, uso local e interurbano, servindo como uma forma de visualização do custo anual dos serviços telefônicos, fica claro que tanto os países que avançaram na privatização e liberalização no setor (EUA, Inglaterra, Argentina e México), quanto os que possuem monopólio público (Itália, França, Espanha e Alemanha), estão espalhados aleatoriamente dentro do ranking. Daí conclui-se que em relação a tarifas, não existe um tipo de modelo institucional que incida em uma maior satisfação do usuário a nível de preços pagos pelos serviços (tarifas mais baixas).

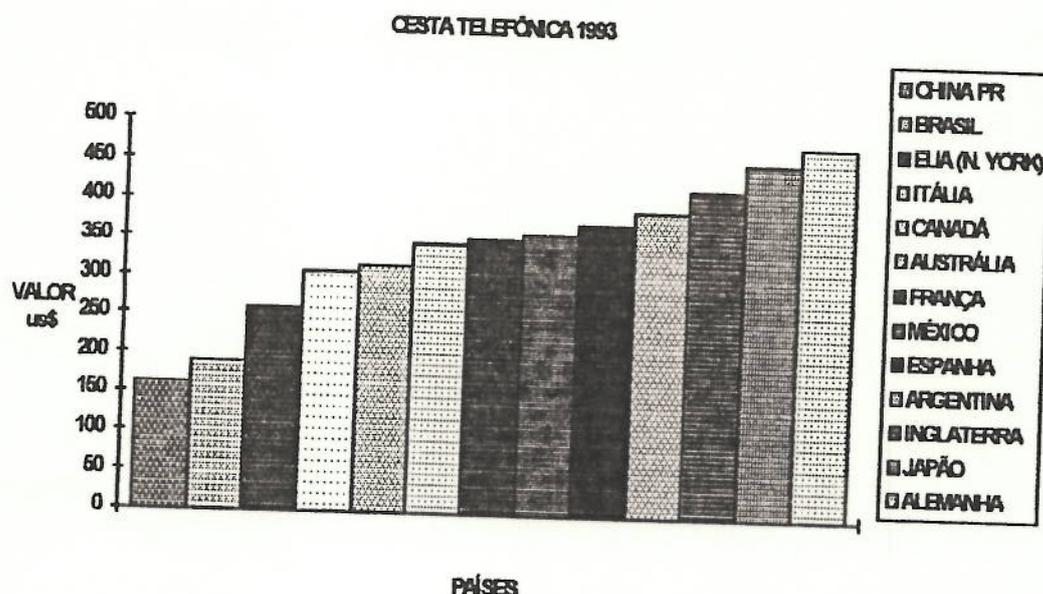
TABELA 5.1

CESTA TELEFÔNICA (US\$)

CHINA PR	162	MÉXICO	360
BRASIL	189	ESPAÑA	373
EUA(N.YORK)	260	ARGENTINA	390
ITÁLIA	306	INGLATERRA	419
CANADÁ	315	JAPÃO	453
AUSTRÁLIA	345	ALEMANHA	477
FRANÇA	352		

Fonte: TELEBRÁS (1994b)

GRÁFICO 5.1
CESTA TELEFÔNICA 1993



Analisando separadamente a chamada local e o interurbano, conclui-se que os países liberalizantes do setor, especialmente EUA e Inglaterra, optarem por uma diminuição das tarifas interurbanas em detrimento da tarifa local, indicando uma postura regressiva e conservadora. Fazendo um paralelo com o Brasil, esta opção, mesmo considerando a necessidade de uma reestruturação tarifária, acarretaria em um importante elemento concentrador de renda.

TABELA 5.2
TARIFAS BÁSICAS: COMPARAÇÃO (1993)

Países	(US\$)	
	Tarifa Local	Interurbano
Inglaterra	0,231	0,54
EUA	0,162	0,70
Alemanha	0,144	1,24
França	0,135	1,01
Itália	0,093	0,93
Espanha	0,083	0,92
Brasil	0,018	0,81
Argentina	0,095	1,14
México	0,137	0,68

Fonte: TELEBRÁS (1994b)

TABELA 5.3
EVOLUÇÃO TARIFA LOCAL
(Jan -1985/Jan -1993)

Países	Tarifa	Local
	1985	1993
Inglaterra	100	189
EUA	100	160

Fonte: ALMEIDA (1995)

TABELA 5.4
EVOLUÇÃO TARIFA INTERURBANA
(Jan -1985/Jan -1993)

Países	Tarifa	Interurbana
	1985	1993
Inglaterra	100	98
EUA*	100	90** 65***

** Interurbanos intra-estaduais

*** Interurbanos inter-estaduais

Fonte: ALMEIDA (1995)

Para enfatizar a postura regressiva dos países que liberalizaram o setor, pode-se citar um estudo comparativo da evolução tarifária entre os países que passaram por processos de privatização (Argentina, Inglaterra e México). Levando em conta as tarifas antes e depois da privatização, (TELEBRÁS, 1994b), se percebe a clara diminuição das tarifas interurbanas e a elevada subida da chamada local, além de um aumento substancial dos indicadores tarifários como um todo.

TABELA 5.5
CHAMADA LOCAL

Países	1985	1988	1993	US\$
				1985-1993(%)
Inglaterra	0,122	0,179	0,231	89
México	ND	0,010	0,137	1270*
Argentina	0,024	0,024	0,095	295
Brasil	0,048	0,031	0,018	-62

* México 1988-93, ND=Não Disponível

Fonte: TELEBRÁS

GRÁFICO 5.2
CHAMADA LOCAL

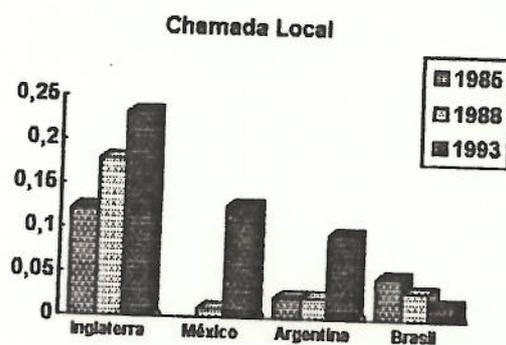


TABELA 5.6

Interurbano

Países	US\$			
	1985	1988	1993	1985-93(%)
Inglaterra	0,55	0,67	0,54	-1,2
México	ND	0,27	0,68	152*
Argentina	0,26	0,29	1,14	338
Brasil	1,2	0,76	0,81	-32

* México 1988-93, ND=Não Disponível

Fonte: TELEBRÁS

GRÁFICO 5.3
INTERURBANO

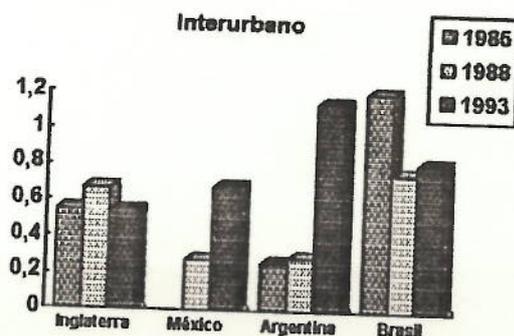


TABELA 5.7

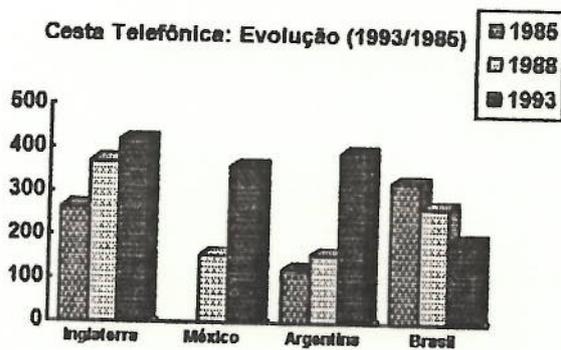
Cesta Telefônica: EVOLUÇÃO (1993/1985)

Países	US\$			
	1985	1988	1993	1985-93 (%)
Inglaterra	264	370	419	58,7
México	ND	155	360	132*
Argentina	122	157	390	219
Brasil	326	269	189	-12

* México 1988-93, ND=Não Disponível
 Fonte: TELEBRÁS (1994b)

GRÁFICO 5.4

CESTA TELEFÔNICA: EVOLUÇÃO (1993/1985)



5.2 INDICADORES TARIFÁRIOS E O SISTEMA TELEBRÁS

Para uma ilustração mais detalhada da situação das tarifas no país, comparando com a situação do resto do mundo é importante observar alguns dados, da Divisão de Tarifas da Telebrás, de março de 1994, baseado em um estudo da SIEMENS, intitulado: "National Telephone Tarifs - Wordwide Study Including Detailed Comparison". (TELEBRÁS, 1994b).

Prazo de Recebimento

A forma de cálculo das tarifas, mesmo sendo o Brasil um país tradicionalmente de inflação elevada, só leva em conta a inflação passada, ocorrendo então uma defasagem, pois os serviços prestados são pagos em média 30 (trinta) dias depois.

Tarifa de Instalação

A tarifa de instalação no Brasil é considerada alta por causa do autofinanciamento, mas se levarmos em consideração que o valor recebido por este é devolvido em ações, com o valor de mercado superior ao valor patrimonial, uma linha telefônica passou a ser um investimento com retorno positivo, ultrapassando assim, países que nada cobram por taxa de adesão ao serviço. O autofinanciamento pode ser considerado um entrave a entrada do consumidor, mas se torna necessário, devido a baixa remuneração das tarifas. O valor em janeiro de 1993 correspondia a US\$ 1.049.

Assinatura do Serviço Telefônico

Quanto a assinatura do serviço telefônico, que é o valor pago mensalmente pelo usuário do serviço para tê-lo disponível em sua residência 30 (trinta) dias do mês, o Brasil pratica o menor preço entre os países pesquisados¹⁰, com a vantagem de que nela está inclusa uma das maiores franquias para o serviço local (90 impulsos/mês).

¹⁰ Brasil, EUA (N. York), China PR, Itália, França, Austrália, México, Argentina, Espanha, Inglaterra, Japão, Canadá e Alemanha.

Franquia

Franquia é o número de chamadas (impulsos) que o usuário pode realizar somente com o pagamento da assinatura básica, que historicamente foi introduzida como forma de estimular o uso do telefone. Hoje em dia ela está em torno de 90 impulsos/mês, o que significa 1.080 ao ano. Dentro dos países estudados, a maioria não fornece franquia, e o Brasil só fica atrás da Argentina, onde a franquia é de 1.200 impulsos/ano.

Chamada Local

Considerando a chamada local com a duração de 3 (três) minutos, o estudo realizado coloca o Brasil como a segunda tarifa mais barata, junto com a China PR, ficando atrás apenas do Canadá, que não cobra por chamadas locais, pois estas são cobertas pela sua assinatura acima dos US\$ 100 anuais e pelo serviço interurbano mais caro que no Brasil.

Interurbano

No estudo da SIEMENS foi utilizada a tarifa da maior cidade do país estudado, com duração de três minutos, durante o dia, para saber o valor pago pelo usuário de cada país pela chamada de longa distância. Verificou-se que o Brasil está em patamares compatíveis (sexta mais baixa), principalmente se levarmos em conta a extensão do país.

Cesta Telefônica

Neste item de suma importância, como descrito no item anterior, o Brasil ocupa lugar de destaque, sendo superado apenas pela China PR, tendo a segunda cesta telefônica mais barata.

5.3 INVESTIMENTOS E MODELOS DE TELECOMUNICAÇÕES

No que concerne aos investimentos, também não existe nenhum tipo de informação que sirva como objeto conclusivo para se eleger algum modelo institucional como o mais propício para um maior aporte de investimentos. Enquanto os países de monopólio público dividem-se entre evoluções positivas (Alemanha e Japão) e negativas (França) de investimentos, o mesmo ocorre com os países que possuem um modelo privatizado (EUA e Inglaterra).

TABELA 5.8
Investimentos Anuais em Telecomunicações
(1990/1992)

Países	(US\$ Milhões)			
	1990	1991	1992	1992/1990 (%)
França	6.073	6.135	5.685	(6,4)
Alemanha	11.937	14.680	17.898	49,9
Japão	16.170	18.050	20.070	24,1
EUA	24.518	23.354	28.000	14,2
Inglaterra	5.064	4.239	3.580	(29,3)
Brasil	2.100	2.311	3.054	45,4

Fonte: ALMEIDA (1995)

Analisando a tabela acima, fica patente o baixo nível de investimentos em telecomunicações no Brasil. Esta situação implica em uma pequena expansão da rede, dificuldades em se universalizar a telefonia, atender às necessidades sociais, ofertar serviços sofisticados e em índices de qualidade não muito favoráveis, mas que apresentaram uma boa recuperação nos últimos anos, devido a recuperação dos investimentos (US\$ 3 bilhões, em média nos últimos 3 anos)

Esta situação em parte seria atenuada, caso não fosse, como já mencionado, as limitações infundadas do Governo Federal que fez com que o STB investisse, em média, apenas 2/3 (dois terços) de sua capacidade nos últimos anos. Para um desenvolvimento mais substancial do setor, investimentos da iniciativa privada, mesmo que isso não resulte em uma liberalização excessiva, viriam complementar os recursos já investidos.

5.4 DENSIDADE TELEFÔNICA E MODELOS DE TELECOMUNICAÇÕES

Em termos de densidade telefônica, pode-se avaliar o caráter regressivo e conservador da privatização inglesa, examinando os índices de densidade telefônica na Inglaterra, antes e depois da privatização, (crescimento de 23% entre 1984/92). Como já foi dito a privatização na Inglaterra se deu por pressão dos grandes usuários e da *City* de Londres, onde se deu ênfase a melhoria e sofisticação dos serviços prestados em detrimento da expansão da rede. O oposto dentre os casos levantados, a Espanha, que possui monopólio público obteve um crescimento de 52% entre 1984/92)

TABELA 5.9

Países Selecionados: Evolução da Densidade Telefônica
(Linhas Telefônicas/100 habitantes)

Países	1984	1992	1992/1984 (%)
Espanha	23,2	35,3	52
Itália	28,9	40,9	41
França	39,3	52,7	34
Alemanha	40,0	50,0	25
Inglaterra	37,1	45,7	23

Fonte: ALMEIDA (1995)

A densidade telefônica no Brasil é de aproximadamente 8 (linhas telefônicas/100 habitantes), um número extremamente baixo se analisado isoladamente, mas menos dramático se contextualizado dentro da ótica de distribuição de renda do país. Na população brasileira, aproximadamente, 35 milhões de pessoas vivem em pobreza absoluta e outros 65 milhões com renda familiar inferior a 5 salários mínimos, demonstrando que não se pode comparar os índices nacionais com os dos países desenvolvidos. Só com esses dados, eliminando essas parcelas da população do cálculo e estimando a população brasileira em 150 milhões de habitantes, os 12 milhões de telefones instalados indicariam uma densidade telefônica em torno de 24 (linhas/100 habitantes). Indo mais além, considerando as famílias com renda superior a US\$ 1.000, 95 % possuem telefone, enquanto 85 % da população de baixa renda não tem telefone.

Deduz-se desta situação que, ao mesmo tempo que a densidade telefônica precisa aumentar, formas de acesso para a população de baixa renda devem ser intensificadas, como o telefone multicompartilhado ("n" terminais de centrais para "m" famílias [$n < m$]), telefone virtual, telefones públicos e postos de serviço.

6 CONCLUSÕES

Uma análise dos indicadores demonstra que tanto por preços de tarifas, investimentos ou densidade telefônica não se pode definir um modelo ideal economicamente, pois se tem diversos tipos de resultados associados a cada modelo adotado. Isto fica mais evidenciado pelos exemplos observados mais aprofundadamente, onde percebe-se ações diferenciadas. Cada um dos três países analisados (EUA, Inglaterra e França) agiu de acordo não só por opções políticas diferentes, mas também pela situação estrutural de cada um. De onde se conclui não haver um padrão ótimo a ser seguido e que as soluções a serem adotadas no Brasil devem observar o contexto econômico e social do país, a situação estrutural em que se encontra as telecomunicações brasileiras e incidir sobre os problemas e necessidades particulares da nação.

Nos EUA, a quebra do monopólio privado da AT&T, foi em muito consequência da lei anti-truste americana e da impossibilidade dessa empresa agir no mercado de informática e internacional. Isto tudo impulsionado pela doutrina liberal implementada na era Reagan. Como resultado da suposta modernização ocorreram aumentos nas tarifas, as Baby Bells optaram por uma internacionalização defensiva e uma diversificação de suas atividades, pois não conseguiam obter lucros na telefonia básica. Outra consequência foi a sedimentação de uma rede fragmentada, que se está minimizando com a criação da super-estrada eletrônica.

A Inglaterra com seu neoliberalismo extremo, passando de um monopólio público para um privado, apresentou os piores resultados dentre os exemplos estudados. Movidos por problemas de financiamento, má qualidade dos serviços e pressão da City londrina, a reforma beneficiou basicamente o sistema financeiro e as multinacionais, com a qualidade dos serviços caindo de forma significativa.

A França passava por uma situação diferente da Inglaterra, pois não contava com problemas de financiamento e possuía uma boa capacidade técnico-científica. Optou-se por uma privatização da gestão (não de ativos), preservou-se o monopólio sobre a infra-estrutura local e interurbana (conservando suas receitas) e abriu-se à concorrência os serviços de "valor adicionado".

Entre os países da América Latina, Argentina e México optaram por um processo de privatização que terminou beneficiando apenas os grandes usuários. Na Argentina ocorreu um aumento significativo da tarifa local, com uma consequente queda substancial do tráfego local, além de haver uma atenção excessiva com a Região Metropolitana de Buenos

Aires. No México, mesmo sem haver mudanças na qualidade dos serviços, houve também um aumento significativo das tarifas locais.

Analisando no aspecto social, os países que passaram por liberalização e desregulamentação das telecomunicações (EUA, Inglaterra, Argentina e México), obtiveram como resultado um modelo regressivo, beneficiando os grandes usuários em detrimento da massa da população. Fazendo um paralelo com o Brasil, uma liberalização teria efeitos ainda maiores do que os ocorridos nos países citados, devido a estrutura perversa de renda. Ao mesmo tempo, ficou patente a necessidade de maiores investimentos no setor, sendo os investimentos privados importantes para o aprimoramento da estrutura nacional de telecomunicações.

Como indicativo de um suposto exemplo a ser seguido pelo Brasil, o caso francês parece ser o mais próximo de ser adaptado a realidade nacional. Levando em consideração a péssima distribuição de renda existente no país e a necessidade de maiores investimentos tanto a nível de prover o país de serviços mais intensivos de telemática, quanto a nível social. A regulamentação do novo modelo, deve ser mais rígida do que na França e prever a eficiência social das telecomunicações, o que é de suma importância em um país subdesenvolvido. Para isto os serviços reservados ao operador público devem abranger uma maior gama de serviços indo além da telefonia, telex e telefonia pública como na França, pelo fato desses serviços no Brasil, em geral, serem deficitários. Modificações na estrutura organizacional do operador público, em vista de torná-lo mais ágil, junto a mudanças na tarifação em vista de se remunerar melhor os serviços, se fazem necessárias para preparar um cenário adequado para a abertura do setor, que deve ser feita de forma cuidadosa e gradual.

Contratos de Gestão, nos moldes vigentes na França, pelos quais fixam-se metas e prazos, que se não cumpridos resultam na mudança da diretoria da empresa, fariam com que o STB passasse a contar com uma maior agilidade comercial e financeira, não mais enfrentando problemas como os já mencionados, como os de limitações de investimentos, burocracia, ingerência política. Junto a isto, acrescentar-se-ia uma revisão na tributação que incide no setor com o objetivo de torná-la mais branda (haja visto, como foi demonstrado, ser um recorde em termos mundiais).

Como já foi dito anteriormente, as tarifas telefônicas tem sido usadas como elemento de política anti-inflacionária, fazendo com que os preços cobrados fiquem muito aquém do custo dos serviços. Em síntese, pode-se citar alguns pontos a serem modificados na estrutura tarifária:

- Uma aproximação entre preço cobrado pelo serviço e seus custos. Este primeiro ponto se faz necessário na medida em que no Brasil 70% dos

terminais telefônicos possuem receita operacional abaixo do custo operacional, 5% dos terminais igualam receita operacional a custo operacional e apenas 25% auferem receita operacional acima do custo operacional. De forma objetiva, isto não implicaria em eliminação do subsídio cruzado, mas em uma atenuação deste.

- Eliminação da taxa de instalação, ou pelo menos uma queda brusca desta. Isto se faz necessário porque o alto preço cobrado pela adesão à rede funciona como barreira ao acesso da população de baixa renda.
- Diminuição das tarifas dos serviços sofisticados, em vista do alto custo atual e em vista também da redução de evasão de receita (ex. *call back*).
- Dentro da reestruturação tarifária que por ventura seja adotada, não se pode perder de vista o caráter essencial do acesso da informação, fazendo uma tarifação progressiva em função da renda, mais acentuada em relação ao tipo de uso, residencial, comercial ou de utilidade social e observando também as situações regionais.

Finalizando, as telecomunicações devem ser encaradas como de caráter essencial para o desenvolvimento do país, fazendo assim com que os investimentos privados não sejam regulamentados exclusivamente pelo mercado. As alternativas são diversas, podendo-se fazer um *mix* entre vinculações através de pacotes, de investimentos em serviços de alta rentabilidade com outros de baixa rentabilidade; pagamentos de taxas por se ter acesso a rede pública, direcionando essas taxas para investimentos sociais implementados pelo operador público; ou ainda, pagando-se impostos diretos, que também seriam desviados para investimentos sociais pelo operador público.

Estas sugestões implicariam em ter um operador público mais eficiente e fariam também com que os investimentos privados fossem instrumentos de benefício para todo o conjunto da população, o que não os inibiriam, por que como diz uma máxima repetida no setor "telecomunicações é o melhor negócio do mundo".

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, M. W. Uma Reavaliação das Privatizações em Países Europeus. Campinas (SP). IE/UNICAMP, 1992, mimeo.
- ALMEIDA, M. W. Serviços de Infra-Estrutura de Telecomunicações e Competitividade IN: Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira. Campinas (SP). IE/UNICAMP, 1993, mimeo.
- ALMEIDA, M. W. Reestruturação, Internacionalização e Mudanças Institucionais das Telecomunicações: Lições das Experiências Internacionais para o Caso Brasileiro. Campinas (SP). IE/UNICAMP, 1994, mimeo.
- ALMEIDA, M. W. Concorrência, Privatização e Re-Regulamentação nas Telecomunicações: Desafios e Mitos. Campinas (SP). IE/UNICAMP, 1995, mimeo.
- COUTINHO, L. A. Terceira Revolução Industrial e Tecnológica: As Grandes Tendências de Mudança IN: Economia e Sociedade. Campinas (SP). IE/UNICAMP, n.1, Agosto, 1992.
- IEDI Modernização, Democracia e Justiça Social. São Paulo, 1992, mimeo.
- LOBATO, E. Preço Alto Faz Telebrás Perder Recursos. Folha de São Paulo, São Paulo. 1994, 29/05.
- MACHADO, N. O Processo de Privatização das Telecomunicações na Argentina e a Quebra do Monopólio no Brasil. São Paulo, 1995, mimeo.
- MACULAN A. D., LEGEY L. I. Um Novo Sistema de Regulação das Telecomunicações no Brasil: As Experiências Internacionais e os Elementos para a Reestruturação dos Serviços de Telecomunicações, IN: TIGRE P. B. et al. Telecomunicações: Mudanças Tecnológicas e Suas Implicações Econômicas, Sociais e Institucionais. (Relatório Final da Pesquisa IEI/Embratel). Rio de Janeiro: Novembro, 1994, mimeo.
- MAGALHÃES G. Política de Telecomunicações no Brasil. Revista de Administração da USP, São Paulo v. 27, n.2, p. 65-75, abril/junho, 1992.

- MARQUES C. J. A Era das Parcerias. Revista ISTOÉ, 19/10, São Paulo. 1994, 19/10.
- PIERCE, W. B., JÉQUIER N. Telecomunicaciones para el Desarrollo. Genebra, OCDE. Setembro, 1983, mimeo.
- REVISTA LEIA: Telecomunicações, Monopólio do Cidadão. São Paulo: Outubro, 1993 (Ed. Especial).
- REVISTA DE TELEMÁTICA (1986). s/n. Fevereiro, 1986 (mimeo).
- SADER E. et al. Pós-neoliberalismo: As Políticas Sociais e o Estado Democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- TAVARES M. C. Competitividade Sistêmica, Teoria e Prática. Folha de São Paulo. 1993, 24/10, São Paulo.
- TEIXEIRA A. P. Reformas em Modelos de Telecomunicações: EUA, Inglaterra e França, Salvador: 1995 (mimeo).
- TEIXEIRA, F. L. O Papel da Indústria Básica na Competitividade Dinâmica do Complexo Químico Brasileiro, IN: Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira. Campinas (SP). IEI/UNICAMP, 1994.
- TELEBRÁS Plano de Desenvolvimento das Telecomunicações. Brasília, 1994a, mimeo.
- TELEBRÁS, Tarifas Telefônicas: Posição do Brasil no Mundo. Brasília, 1994b, mimeo.
- TELEBRÁS, Recom - Relatório de Avaliação do Desempenho Mercadológico. Brasília: Dezembro, 1994c, mimeo.
- TELERJ, Perspectivas para o Setor de Telecomunicações, Rio de Janeiro: Texto&Arte, 1993.
- TIGRE P. B. Telecomunicações e Desenvolvimento Econômico IN: TIGRE P. B. et al. Telecomunicações: Mudanças Tecnológicas e Suas Implicações Econômicas, Sociais e Institucionais. (Relatório Final da Pesquisa IEI/Embratel). Rio de Janeiro: Novembro, 1994, mimeo.
- TIGRE, P. B. et al. Tecnologias da Informação e Desenvolvimento. Rio de Janeiro. IEI/UFRJ, 1995, mimeo.