

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

PON  
330  
C967H  
TES/MEM

**A REESTRUTURAÇÃO DO SETOR DE  
TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL: OS CAMINHOS DA  
PRIVATIZAÇÃO E OS DESAFIOS DO APRENDIZADO  
INSTITUCIONAL DA REGULAÇÃO**

**SISBI/UFU**



1000193646

**JUCYENE DAS GRAÇAS CARDOSO**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

*MON  
33  
C 268n  
TES(FU  
ex. 1*

**A REESTRUTURAÇÃO DO SETOR DE  
TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL: OS CAMINHOS DA  
PRIVATIZAÇÃO E OS DESAFIOS DO APRENDIZADO  
INSTITUCIONAL DA REGULAÇÃO**

**JUCYENE DAS GRAÇAS CARDOSO**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA AO  
CURSO DE MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO  
ECONÔMICO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE  
UBERLÂNDIA COMO REQUISITO FINAL PARA  
OBTENÇÃO DO TÍTULO DE MESTRE EM  
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOB A  
ORIENTAÇÃO DO PROF. DR. CARLOS ANTÔNIO  
BRANDÃO.

**UBERLÂNDIA, MAIO DE 2000**

**Deus quer, o homem sonha, a obra nasce...**

Fernando Pessoa

**Dedico esse trabalho à memória e  
à saudade da amiga/irmã, Oneida  
Maria, que comigo sonhou a  
conquista do Mestrado**

## **AGRADECIMENTOS**

Ao concluir-se uma "obra", digo obra porque fruto do sonho, do trabalho, das dores, das angústias e da alegria de dois longos anos, é chegada a hora de olhar para trás e reconhecer que ela é fruto de muitas "mãos". Muitas, muitos colaboraram para que essa "obra" chegassem ao final. Gostaria, então, de expressar nesse pedaço de papel o meu MUITO OBRIGADA a todos que comigo realizaram esse sonho.

**Aos meus pais**, pela torcida constante em todas as "obras" que resolvi realizar ao longo da minha existência e pela beleza e grandeza de seres humanos que são.

**Ao Juths**, meu irmão, pelas tantas noites e finais de semana que sem muito reclamar me levou e buscou na universidade, tornando esses dias um pouco menos cansativos.

**À Jéssica**, minha querida sobrinha/filha, que nesses últimos meses suportou meu mau-humor, minha ausência nos passeios de bicicleta sem nunca deixar de manifestar seu carinho.

Aos meus amigos presentes, **Ana Maria, Gina, Guilherme, José Horácio, Marta, Maria José e Olenir**, aos ausentes/presentes, **Cláudia, Lucimara e Patrício**, pela compreensão com meus "sumiços" e pela certeza de que meu sonho se tornaria realidade.

**À Ester**, amiga presente de longas datas, pelo tempo dispendido na leitura dos capítulos e, mais que tudo, pelo carinho de sempre.

**Ao Marcelo (Mané)** pelas sugestões, pelo desafios lançados através de nossas conversas, e pela presença animadora em todo esse tempo.

**Aos professores** do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Econômico que contribuíram para o aprofundamento dos meus conhecimentos e, às secretárias do Programa, **Rejane e Vaine**, pela atenção e colaboração durante o período do Mestrado.

**Ao Prof. Brandão**, meu orientador, pelas decisivas contribuições dadas ao trabalho, e por não ter desistido da orientação em virtude das mudanças em sua vida nesses últimos tempos.

**À minha querida turma de Mestrado**, aprendizes da arte de sermos mulheres, mães, amigas, profissionais, cidadãs. Mulheres que nesse tempo, juntas, partilharam alegrias, dores, reflexões, choros, sonhos, angústias... Sem vocês esse tempo da minha vida teria sido muito árido.

**À Adriana**, pela presença tranquila, serena e ousada no vôo de novos caminhos.

**À Darcila** (Darcilene) pelo companheirismo, estímulo à reflexão e pelo exercício de sonhar um mundo diferente.

**À Ediméia**, pelo carinho e pela presença animadora, ainda que distante.

**À Marlene** pela alegria, exemplo de ética, solidariedade e pela colaboração na reflexão do meu tema de pesquisa.

**À Patrícia**, pela pessoa sensível que é, pelas críticas desafiadoras que me fizeram "crescer" e pela possibilidade de confirmar que os sonhos não devem desaparecer diante da "dureza" da vida.

**À Edileuza**, pelo incentivo, pelas longas conversas, pela presença constante nesses últimos meses de trabalho intenso e pela possibilidade de ser surpreendida pelas pessoas.

Agradecendo a essas pessoas, agradeço diretamente a Deus, que "colaborou" para que elas fizessem parte desse tempo da minha vida, o que favoreceu meu aprendizado científico e humano.

## **RESUMO**

A abertura do setor de telecomunicações no Brasil à participação do capital privado, e a privatização das operadoras públicas em julho de 1998, introduzem no setor a presença de novos atores sociais, potencializando o surgimento dos conflitos entre os novos e os antigos atores, com suas respectivas estratégias de competição. O Estado transita da função de provedor direto dos serviços de telecomunicações para a de agente regulador via agência reguladora: a Anatel - Agência Nacional de Telecomunicações. Uma vez que o País não possuía experiência com esse novo mecanismo de regulação e fiscalização do setor de telecomunicações, anteriormente essas funções estavam circunscritas ao âmbito do Ministério das Comunicações, a atuação do Estado através da Anatel apresenta-se como um desafio à ação pública, bem como aos atores envolvidos no setor, consumidores e fornecedores. Neste sentido o trabalho apresentou o modelo de privatização e regulação adotado no Brasil e, mais especificamente, investigou os desafios postos ao País no aprendizado institucional da regulação via agência reguladora. Para tanto, a Anatel constituiu-se no objeto de análise do trabalho. A pesquisa empreendida revela o grande desafio colocado para a Anatel, seja na fiscalização do setor, seja na garantia dos direitos dos usuários, seja na universalização dos serviços e na promoção de condições para uma maior capacitação tecnológica do país. Esses desafios assumem proporções relevantes quando se tem em conta o grande poder das operadoras internacionais aqui instaladas, a enorme concentração de renda que marca esse País, bem como as profundas diversidades regionais deste País continental, em que as áreas mais pobres e as mais remotas não seriam de interesses das grandes operadoras. Uma vez que a agência reguladora do setor, a Anatel, representa novo espaço de negociação de interesses entre a esfera pública e a privada, a pesquisa detectou o grande desafio da sociedade na participação no interior da Agência e, portanto, na definição dos rumos do setor.

# SUMÁRIO

<b>ÍNDICE DE TABELAS, QUADROS E FIGURAS.....</b>	<b>08</b>
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>09</b>
<b>CAPÍTULO PRIMEIRO – A REESTRUTURAÇÃO DAS TELECOMUNICAÇÕES NO CENÁRIO INTERNACIONAL: UM JOGO INTERNACIONAL COM REGRAS NACIONAIS.....</b>	<b>14</b>
1.1 - A Reorganização das Telecomunicações nos Estados Unidos e na Inglaterra....	16
1.2 - O Rearranjo das Telecomunicações na Europa Continental e no Japão.....	26
1.3 – A Reestruturação das Telecomunicações nos Países Latino-Americanos.....	34
<b>CAPÍTULO SEGUNDO – A REESTRUTURAÇÃO DAS TELECOMUNICAÇÕES BRASILEIRAS: OS CAMINHOS DA OPÇÃO NACIONAL.....</b>	<b>41</b>
2.1 – Características do Processo de Constituição da Estrutura Nacional de Telecomunicações no Brasil.....	43
2.2 – A Lei Geral de Telecomunicações.....	61
<b>CAPÍTULO TERCEIRO – A PRIVATIZAÇÃO E A REGULAÇÃO DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL: OS DESAFIOS NO APRENDIZADO INSTITUCIONAL DA REGULAÇÃO ATRAVÉS DA ANATEL.....</b>	<b>71</b>
3.1 – A Montagem do Modelo de Privatização das Telecomunicações Brasileiras....	73
3.2 – A Regulação das Telecomunicações no Brasil.....	88
3.2.1 – Estrutura Organizacional da Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel.....	89
3.3 – O Processo de Aprendizado Institucional Visto a Partir da Anatel.....	93
3.3.1 - Desafios da Descentralização de Tarefas do Âmbito do Conselho Diretor...	94
3.3.2 – Desafios da Anatel na Realização de Sua Missão de Fiscalização.....	95
3.3.3 – Desafios da Representatividade da Sociedade no Interior da Anatel.....	102
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>117</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>122</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>126</b>

## **ÍNDICE DE QUADROS, TABELAS E FIGURAS**

<b>Quadro I – A Lei de Regulamentação das Telecomunicações da França (1990): Atribuições Básicas.....</b>	<b>29</b>
<b>Tabela I – Base Tecnológica de Comutação em Países Selecionados (1996).....</b>	<b>32</b>
<b>Tabela II – Investimento Médio Anual do Sistema Telebrás.....</b>	<b>52</b>
<b>Tabela III – Índices de Qualidade do Sistema.....</b>	<b>53</b>
<b>Quadro II – Pontos Polêmicos do Debate Sobre a Lei Geral de Telecomunicações.....</b>	<b>63</b>
<b>Quadro III – Objetivos da Reforma e Potenciais Caminhos para Atingi-los.....</b>	<b>74</b>
<b>Quadro IV – Metas de Serviço Universal Para o Brasil/1997-2001.....</b>	<b>76</b>
<b>Quadro V – Privatização no Segmento de Telefonia Fixa: Áreas de Atuação e Principais Acionistas.....</b>	<b>85</b>
<b>Quadro VI – Privatização no Segmento e Telefonia Celular (Banda A e B): Áreas de Atuação e Principais Acionistas.....</b>	<b>87</b>
<b>Figura I – Estrutura Organizacional da Anatel.....</b>	<b>92</b>
<b>Quadro VII – Atores Presentes na Formulação e Implementação da Política de Telecomunicações Brasileiras.....</b>	<b>103</b>

## INTRODUÇÃO

O setor de telecomunicações, no atual estágio de desenvolvimento capitalista – marcado pelo forte conteúdo de informação e conhecimento –, vem afirmando-se como elemento estratégico que pode proporcionar vantagem competitiva para os setores onde a informação é fundamental para seu desenvolvimento, tais como: bancos, setor financeiro, setor de informática e indústria cultural. Diante do movimento de internacionalização do capital, com aumento do poder dos grandes conglomerados transnacionais, a constituição e o controle de uma infra-estrutura de telecomunicações acaba por assumir posição estratégica, seja para as empresas, seja para os países.

Essa mudança na importância econômica do setor de telecomunicações, sendo agora não apenas um setor que oferece um serviço de utilidade pública, é decorrente de um conjunto de mudanças em sua estrutura e dinâmica. A partir dos anos oitenta, em especial, o setor de telecomunicações sofreu transformações radicais em sua estrutura tecnológica, institucional e econômica. Neste sentido, tanto os países avançados como os países em desenvolvimento, de forma diversa e com maior ou menor defasagem temporal, realizaram e vem realizando mudanças significativas em seus respectivos sistemas nacionais de telecomunicações. Conforme WOHLERS (1997), os caminhos trilhados pelos países não foram lineares, pelo contrário, a partir das mudanças impostas em nível mundial, diversas trajetórias nacionais foram implementadas. Assim, no cenário internacional, os diversos modelos de reestruturação das telecomunicações apresentam em comum o processo de desestatização, de liberalização e de construção de uma nova função do Estado no setor: a de agente regulador (DALMAZO, 1999).

A década de oitenta, portanto, marcou o início de um processo de quebra do monopólio na prestação dos serviços de telecomunicações e, de maneira especial, a participação do capital privado na provisão desse serviço, na maioria dos países avançados e em desenvolvimento. A exceção desta trajetória era o modelo de telecomunicações norte-americano, estruturado desde o início na forma de monopólio privado. A entrada do capital privado no setor de telecomunicações acarretou a formação de parcerias entre o setor público e o privado, no que tange à operação dos serviços através da concessão desse serviço por parte do Estado. Como já mencionado, esse processo engendrou novas formas de atuação do Estado, o qual passa a exercer a função de agente regulador, diminuindo e, em alguns casos, eliminando sua atuação como provedor direto dos serviços de telecomunicações.

A participação do capital privado, seja ele nacional ou internacional, nos segmentos do setor de telecomunicações antes reservados a empresas sob controle público, imprime, portanto, novos contornos nesse setor. Ou seja, passa a requerer-se novos mecanismos de regulação, fiscalização e novas instâncias de articulação e resolução de conflitos entre os antigos e novos agentes integrantes do mercado.

Neste contexto, instauram-se as agências reguladoras, implicando em novo mecanismo de regulação do setor. Na estrutura de monopólio, a regulação e fiscalização eram feitas pelo órgão executivo ligado ao setor, o qual, na maioria dos países, era o Ministério das Comunicações — caracterizando um tipo de regulação denominada de regulação implícita, tendo como base a experiência dos países europeus. O estabelecimento de um órgão próprio para a realização da regulação explícita teve como referência o modelo norte-americano.

Nos países desenvolvidos, uma marca relevante e comum em seus processos de reestruturação do setor de telecomunicações diz respeito ao movimento de internacionalização ativa de suas operadoras, adotando estratégias arrojadas de conquista de novos mercados para sua atuação. Já nos países em desenvolvimento, especialmente os latino-americanos, uma característica comum do movimento de reorganização de seus setores de telecomunicações consistiu na privatização total do operador público responsável pela operação dos serviços e na presença massiva, em seus mercados, das operadoras dos países avançados, em particular, das europeias.

No Brasil, assim como nos outros países latino-americanos que privatizaram o setor de telecomunicações, a privatização está associada à necessidade de recursos monetários, de liquidez internacional, para fazer frente à demanda de recursos fiscais

pelo Estado. Não é por acaso que as medidas de liberalização do setor com vista à entrada do capital privado e a discussão acerca da privatização do operador público, tem início na década de oitenta, momento em que o Estado dos países latino-americanos passa a conviver com grandes desequilíbrios nos seus balanços de pagamentos.

A abertura do setor à participação do capital privado, e a privatização das operadoras públicas brasileiras em julho de 1998, introduz no setor de telecomunicações a presença de novos atores sociais, potencializando o surgimento dos conflitos entre os novos e os antigos atores, com suas respectivas estratégias de competição.

Com efeito, as mudanças implementadas na estrutura do Sistema Telebrás, principal responsável pela infra-estrutura nacional de telecomunicações no Brasil, além de resultarem, dentre outros elementos, na transformação da propriedade das operadoras públicas, trazem à tona os desafios de regulamentação da nova realidade do setor, uma vez que a privatização interfere diretamente nos mecanismos de financiamento dos objetivos de universalização dos serviços de telecomunicações, na política industrial e tecnológica para o setor, bem como na forma de articulação entre os fornecedores e consumidores dos serviços de telecomunicações.

Assim sendo, a partir da análise de diversas experiências internacionais de reestruturação e (re)regulamentação das operadoras públicas de telecomunicações, a proposta desse trabalho é apresentar o modelo de privatização e regulação adotado no Brasil e, mais especificamente, investigar os desafios de aprendizagem institucional da agência nacional de regulação do setor no País (a Anatel - Agência Nacional de Telecomunicações), em razão da sua grande inexperiência em matéria de regulação explícita.

Em virtude da grande complexidade das questões subjacentes à regulação, buscou-se verificar alguns dos desafios postos para o setor de telecomunicações, analisando a agência reguladora “desde dentro”. Desta forma, a investigação teve como objeto de análise as Atas das Reuniões do Conselho Diretor, órgão de poder deliberativo da Anatel, buscando detectar, no conteúdo dos registros avaliados, os desafios postos no processo de aprendizado da regulação pelo País. O período compreendido pela análise refere-se ao início do funcionamento da Anatel, em 05 de novembro de 1997, até 08 de dezembro de 1999, totalizando 97 reuniões do Conselho Diretor, de cujas atas foram objeto de análise.

Uma vez que os novos mecanismos de regulação explícita estabelecem novos espaços de negociação de interesses entre a esfera pública e a privada, a investigação

dos desafios do aprendizado institucional do País, em matéria de regulação explícita, não poderia prescindir de uma análise acerca da participação da sociedade civil no interior da Agência. Dessa forma, subsidiando a análise das Atas do Conselho Diretor, realizou-se também uma investigação nas Atas do Conselho Consultivo (espaço de representação institucionalizada da sociedade) e, marginalmente, de outras instâncias constitutivas da Anatel, por exemplo, os Comitês Estratégicos, sendo que as reuniões do Conselho Consultivo totalizaram, no período analisado, um número de quinze.

Assim sendo, o resultado da pesquisa foi organizado em três capítulos. No Capítulo Primeiro, delineou-se um quadro sintético das transformações profundas nas dimensões tecnológica, institucional/regulatória e de mercado que se processaram em escala internacional, consolidando modelos diversos de privatização e regulação. Como referencial analítico, apresentou-se os traços mais marcantes das experiências de reestruturação do setor nos Estados Unidos e Inglaterra, em alguns países da Europa e do Leste Asiático e, por fim, nos países latino-americanos.

No Capítulo Segundo, foram expostas as peculiaridades do sistema nacional de telecomunicações montado no Brasil a partir dos anos sessenta, sob forte atuação estatal, dando ênfase aos avanços e retrocessos na constituição do Sistema Telebrás. Destacou-se o processo de reestruturação do setor após a quebra do monopólio público de prestação dos serviços, identificando as principais características da nova estrutura do mercado de telecomunicações no Brasil. Por fim, diante da nova organização institucional do setor, realizou-se análise de alguns aspectos da nova regulamentação das telecomunicações no Brasil, a partir do estudo da Lei Geral de Telecomunicações.

Tendo como pano de fundo, de um lado, as mudanças processadas no setor de telecomunicações no cenário internacional, a partir da experiência de países desenvolvidos e dos ditos em desenvolvimento e, de outro, um panorama do processo de reestruturação das telecomunicações no Brasil; no Capítulo Terceiro, centro do trabalho, apresentou-se os resultados referentes aos **desafios do País no aprendizado institucional da regulação explícita, através da agência reguladora**. O termo desafio é, aqui, empregado em virtude do País não possuir experiência alguma com esse novo mecanismo de regulação e fiscalização do mercado e de promoção da universalização dos serviços, uma vez que essas funções estavam circunscritas ao âmbito do Ministério das Comunicações. Neste sentido, essa nova realidade apresenta-se como um desafio à ação pública, bem como aos atores envolvidos no setor, consumidores e fornecedores.

Enfim, o resultado almejado da investigação empreendida nesse trabalho é contribuir para a sistematização das informações acerca das transformações do setor de telecomunicações no Brasil e participar, de forma crítica, do debate que vai desvelando a complexidade desse setor, o qual, apesar de fazer parte do cotidiano da maioria das pessoas, é envolto em mistérios quanto ao seu funcionamento e importância no processo de constituição da cidadania e da democracia, especialmente em países marcados por profundas desigualdades sociais e econômicas, como o Brasil.

## CAPÍTULO PRIMEIRO

### A Reestruturação das Telecomunicações no Cenário Internacional: um Jogo Mundial com Regras Nacionais

Desde meados da década de setenta, a economia capitalista mundial vem passando por um significativo movimento de reorganização de suas estruturas industrial, organizacional e financeira. Consolidou-se um novo padrão tecnológico pautado nas chamadas novas tecnologias, que possibilitou o arranjo de outros modelos de organização da produção, bem como o surgimento de novos produtos, tanto para consumidores individuais, quanto para o setor industrial e de serviços. De forma diversa e com maior ou menor defasagem temporal, os países em desenvolvimento vão incorporando em seu interior, parcialmente, as transformações realizadas pelos países desenvolvidos.

Segundo COUTINHO (1994: 71), as inovações tecnológicas ocorridas, especialmente ao longo dos anos oitenta, já configuraram a formação de um novo padrão tecnológico.

*As condições fundamentais para tal parecem ter sido preenchidas , a saber: (1) amplo espectro de aplicação em bens e serviços; (2) oferta crescente e suficiente para suprir a demanda na fase de difusão acelerada; (3) rápida queda dos preços relativos dos produtos portadores das inovações, reduzindo continuamente os custos de adoção destas pelos usuários; (4) fortes impactos conexos sobre estruturas organizacionais, financeiras e sobre os processos de trabalho; (5) efeitos redutores generalizados sobre os custos de capital e efeitos amplificadores sobre a produtividade do trabalho.*

No interior desse movimento de mudanças que vem acontecendo no mundo capitalista, determinado por vários autores de Terceira Revolução Industrial, destaca-se o setor de telecomunicações como núcleo fundamental e estratégico dessa nova organização tecnológica, econômica e social, chamada por muitos de Sociedade da Informação. Para PRATES (1992: 08), estudioso das chamadas tecnologias da

informação, “a ‘nova infra-estrutura de teleinformática’ representará, para o paradigma da informação, o que os canais, as ferrovias, as redes de distribuição de energia elétrica e as rodovias, representaram para os paradigmas anteriores”.

Pode-se dizer que o setor de telecomunicações passa por uma verdadeira revolução nos produtos e/ou serviços colocados à disposição da sociedade, ainda que, efetivamente, a uma pequena parte dela. Com a diluição das fronteiras entre informática, telecomunicações e indústria cultural, uma gama de novos produtos e serviços tem influenciado, sobremaneira, o dinamismo da economia. As mutações tecnológicas, organizacionais e financeiras que vêm acontecendo no capitalismo mundial guardam uma profunda dependência da disponibilidade e qualidade dos serviços de telecomunicações (BRANDÃO, 1995).

Desde o surgimento do telefone, na segunda metade do século XIX, até meados da década de setenta do século atual, o setor de telecomunicações sofreu poucas modificações consideráveis. Só a partir da década de setenta que ele afirma-se enquanto elemento estratégico que pode proporcionar vantagem competitiva, especialmente para os setores onde a informação é a principal “materia-prima”, os chamados “info-intensivos”- bancos, setor financeiro, setor de informática, indústria cultural -, deixando de ser visto apenas como um setor a propiciar economias externas às firmas. Num contexto de aprofundamento do movimento de internacionalização do capital, com grande peso das transnacionais, e de diminuição do tempo e do espaço, a constituição e controle de uma infra-estrutura de telecomunicações acaba por assumir posição estratégica enquanto fator sistêmico de competitividade.

A revolução tecnológica processada no setor de telecomunicações representou não apenas mudanças na rede tradicional - com a utilização de novos meios de transmissão como, por exemplo, satélites mais avançados e fibras ópticas -, mas também permitiu a criação de novos serviços a serem ofertados pelo setor. Além do transporte de voz, agora dados, textos e imagem. O que vem coroar toda essa onda inovativa, já em meados da década de noventa, é o uso cada vez mais intenso da Internet.

As mudanças operadas na base tecnológica do setor<sup>1</sup>, a partir dos anos setenta, são acompanhadas por mudanças em outras dimensões do setor de

---

<sup>1</sup> As mudanças no padrão tecnológico são apontadas como as mais surpreendentes (ver WOHLERS, 1997), pois imprimem no setor de telecomunicações alterações tanto relativas à qualidade do serviço prestado, tanto na ampliação do leque de produtos (não mais apenas telefonia) ofertados à sociedade.

telecomunicações. Também aconteceram transformações no plano regulatório do setor, tanto dos países desenvolvidos quanto em desenvolvimento. No aspecto econômico, as telecomunicações deixaram de oferecer um único produto (transporte de voz). De um caráter eminentemente nacional das ações das operadoras – em especial, as européias –, elas dão início a um movimento intenso de internacionalização. Caberia observar, ainda, mudanças na relação entre fornecedores de teleequipamentos e operadoras.

Dentro desse contexto, a partir dos anos oitenta, a estrutura do setor de telecomunicações foi significativamente alterada, passando por transformações radicais em suas dimensões tecnológica, institucional/regulatória e de mercado. Assim sendo, o presente capítulo objetiva apresentar um quadro sintético dessas transformações profundas, consolidando modelos diversos de privatização e regulação, que se processaram em escala internacional. Como referencial analítico apresentaremos os traços marcantes das experiências de reestruturação do setor nos Estados Unidos e Inglaterra, em alguns países da Europa e do leste-asiático e, por fim, nos países latino-americanos.

Para tanto, o capítulo está estruturado da seguinte forma: na primeira seção, aborda-se a experiência de reorganização do setor de telecomunicações nos Estados Unidos e Inglaterra. Na segunda, destaca-se o movimento de reestruturação dos países europeus e do Japão, apresentando diferenciais relevantes em relação às mudanças feitas pelos Estados Unidos e pela Inglaterra. Por fim, na terceira seção busca-se levantar as principais características de reorganização do setor nos países latino-americanos, destacando suas particularidades em se tratando das experiências de reestruturação apresentadas nas seções anteriores.

### **1.1 - A Reorganização das Telecomunicações nos Estados Unidos e na Inglaterra**

Antes de apresentar alguns dos diversos modelos de reorganização do setor de telecomunicações em nível mundial, que serão de grande relevância quando da análise das mudanças efetuadas no setor de telecomunicações do Brasil – eixo do trabalho em questão –, julgou-se necessário realizar uma apresentação dos elementos centrais característicos do setor de telecomunicações, seja nos países desenvolvidos, seja nos países em desenvolvimento, que marcaram o setor até, basicamente, os anos setenta. A apresentação desses elementos objetiva contrastar este período com o pós

1980, momento em que aconteceram mudanças profundas na estrutura e na dinâmica do setor de telecomunicações. Cabe destacar, então, as seguintes características:

1. A estrutura de mercado era a de monopólio público, exceto nos Estados Unidos;
2. O padrão tecnológico era bastante estável, sendo de base eletromecânica, com o oferecimento de um único produto – o transporte de voz;
3. Existia competição apenas nos serviços internacionais, e tendo por base os preço das tarifas;
4. Os setores de informática e radiodifusão possuíam desenvolvimento paralelo, com tecnologia, estrutura regulatória e redes distintas das do setor de telecomunicações;
5. Inexistia concorrência entre operadoras nacionais de telefonia, pois suas atuações aconteciam em seus mercados nacionais, nem tampouco com as firmas de informática e radiodifusão;
6. A expansão dos serviços era uma decisão relacionada ao planejamento estratégico das operadoras públicas e não por pressão da demanda dos usuários; e
7. Forte utilização de subsídios cruzados – os serviços mais rentáveis financiavam os menos rentáveis.

Essa estrutura permitiu que, na década de setenta, nos países desenvolvidos, os objetivos de universalização dos serviços básicos de telecomunicações (telefonia), de fornecedores competitivos (significativa vinculação entre serviços-indústria) e de realização de atividades em P&D estivessem cumpridos. Dentro desse modelo os Estados Unidos era a exceção mais significativa, cujo setor de telecomunicações estava estruturado na forma de monopólio privado sob intensa regulação pública.

As transformações processadas no interior do setor de telecomunicações dos Estados Unidos têm servido de inspiração para as reorganizações conduzidas em outros países. Neste sentido, apresentar-se-á algumas das principais características das mudanças ocorridas nas telecomunicações norte-americanas, para, então, analisar os modelos de reorganização que foram construídos a partir das experiências de alguns países-chave. Esses rearranjos têm por base as mudanças nas características básicas do setor de telecomunicações até os anos setenta, apresentadas acima.

O desmembramento da AT&T, em 1984, representou um marco orientador das mudanças que ocorreriam no setor de telecomunicações no cenário internacional, ainda que, nas etapas de sua reforma não tenha existido um processo de privatização, realizado depois por alguns países avançados e, em especial, pelos países em desenvolvimento.

Os Estados Unidos constituiu-se no primeiro país a eliminar a estrutura de monopólio que marcou o setor de telecomunicações até a década de setenta. Até o ano de 1984, a AT&T - American Telephone and Telegraph - desfrutava do monopólio de operação dos serviços de telecomunicações. Ela controlava o setor em suas três estruturas de funcionamento: a prestação dos serviços, através de suas 22 operadoras; a produção de teleequipamentos, via Western Electric e, por fim, a realização de pesquisa em seus Laboratórios Bell.

Todavia, a partir da ação da MCI movida contra a AT&T, em 1984, através de uma ordem judicial, é quebrado o monopólio da AT&T no país. A decisão do juiz federal Harold Green, responsável pelo caso, determinava que a AT&T transferisse os serviços de telefonia básica para sete novas empresas a serem criadas, colocando fim ao monopólio nacional, mas estabelecendo, por outro lado, monopólios regionais sob forte regulação pública.

O desmembramento da AT&T foi acompanhado por uma série de restrições: a AT&T não prestaria serviços locais, podendo atuar nos serviços de longa distância, valor adicionado<sup>2</sup>, pesquisa e ainda continuar operando na produção de equipamentos. O serviço local foi atribuído às sete empresas regionais criadas através da fragmentação da AT&T, as Regional Bells Operating Companies - RBOCs<sup>3</sup>. Essas empresas detinham o monopólio do serviço local e interurbano, não podendo operar esses serviços fora de suas áreas de atuação, tampouco produzir teleequipamentos, o que as fizeram intensificar sua ação no segmento de telefonia celular. A elas, também, estava vetado o oferecimento de serviços de valor adicionado (Value Added Services - VAS). Os serviços de comunicação de dados, satélites, bem como as comunicações interurbanas e internacionais foram abertas à competição, sendo fiscalizadas pelo órgão norte-americano regulador do setor: o FCC - Federal Communications Commission.

Para PASTORIZA (1996:16),

---

<sup>2</sup> Os serviços de valor adicionado ( Value Added Services - VAS) são aqueles vinculados à transmissão de dados e imagens, como acesso a banco de dados eletrônicos, videoconferência, videotexto, internet, dentre outros.

<sup>3</sup> Essas operadoras regionais ficaram conhecidas como "Baby Bells".

*Muitas das restrições regulatórias implantadas com o caso AT&T nos Estados Unidos influenciaram programas de privatização em outros países - particularmente na Inglaterra - e contribuiram para acirrar o debate acerca das vantagens de tornar a indústria de telecomunicações mais competitiva. Note-se que o desmembramento da AT&T marcou o fim de uma era na qual a empresa dominou monopolisticamente todos os serviços de telefonia no país, sendo a evidência mais contundente de que a simples prestação de serviços de telecomunicações pelo setor privado não cria um mercado competitivo per se.*

Para as reformas no setor de telecomunicações em âmbito mundial, a experiência norte-americana revela, também, que a competição não implica a ausência de regras para atuação dos agentes no setor, relativizando, assim, a defesa fervorosa do livre mercado como mecanismo de garantir a concorrência entre os agentes econômicos. O setor de telecomunicações norte-americano, estruturado em empresas de capital privado, esteve, especialmente a partir dos anos sessenta, submetido a uma forte regulação pública através de um órgão regulador independente, com autonomia decisória e eficaz atuação na fiscalização do setor - o FCC (Federal Communications Commission), criado em 1934 pelo Telecommunications Act, que regulava o setor desde então.

A quebra do monopólio privado da AT&T, configurada no desmembramento das operadoras a elas vinculadas, e o impacto desse processo sobre as maiores operadoras independentes do setor (como a GTE Corp.) colaboraram na adoção, por parte de todas as empresas do setor, de estratégias centradas na diversificação e internacionalização de suas atividades. Portanto, dava-se início a um movimento de conquista de novos mercados nacionais por parte das operadoras norte-americanas para realização de seus serviços.

Quanto aos impactos sociais deste processo, registra-se o fato de que, para garantir a universalização dos serviços básicos, as operadoras de longa distância, compostas pela AT&T e suas concorrentes, deveriam repassar determinada parcela do preço pago nas chamadas interurbanas para as operadoras regionais. Esse repasse visava contribuir com o elevado custo fixo de instalação da rede local (WOHLERS, 1997).

Em 1996, o mercado de telecomunicações norte-americano sofreu outra mudança com a nova regulação estabelecida para o setor, o Telecommunications Act of 1996, em que se observou a retirada de uma série das limitações existentes, fruto do desmembramento da AT&T, caminhando no sentido de mínimas limitações à atuação das empresas do setor, com possibilidade de operarem em qualquer segmento das telecomunicações.

Desta forma, o Telecommunications Act liberava os mercados locais para atuação da AT&T (operadoras de longa distância), bem como possibilitava que as empresas regionais (as Baby Bells) operassem no segmento de longa distância sem restrição de área, contanto que existisse uma operadora concorrente. Podiam, ainda, fabricar e comercializar equipamentos de telecomunicações nas áreas em que operassem. Uma outra novidade referia-se ao fato de que as empresas de telecomunicações poderiam atuar no oferecimento de serviços de TV a cabo e entretenimento, e as empresas de TV a cabo por sua vez poderiam prestar serviços de telefonia e comunicação de dados. Estabeleceu-se, ainda, livre competição nos serviços de voz, dados e imagens. A nova regulamentação norte-americana eliminava, de forma especial, as restrições institucionais à convergência tecnológica entre o setor de informação e o de comunicação, pois permitia a propriedade cruzada entre as empresas desses setores.

Nessa nova fase de regulamentação do setor, os benefícios sociais provocados pela mudança não foram percebidos pela maioria dos usuários comuns. Na avaliação de DANTAS (1999), as transformações processadas no interior do setor de telecomunicações norte-americano, especialmente no que se refere ao aumento da concorrência, não implicaram diretamente em benefícios para o usuário comum. O avanço no desenvolvimento dos segmentos mais modernos do setor como, por exemplo, nos serviços de valor adicionado, atendeu, em especial, aos grandes usuários.

A análise de WOHLERS (1997: 163), referente ao destaque dado à questão da noção de serviço universal, na lei norte-americanos de 1995, confirma a avaliação de DANTAS (1999).

*Tratado de forma apenas incipiente na lei de 1934, o serviço universal torna-se agora um conceito dinâmico (sujeito a revisão pela FCC, conforme o avanço tecnológico). Assim, a política de serviço universal deverá fomentar o acesso aos serviços avançados de telecomunicações nas zonas rurais e de difícil acesso, de modo a ser oferecido a preços razoáveis (semelhantes aos preços vigentes na zona urbana), além de disponíveis nas escolas (com desconto), centros de saúde e bibliotecas. A lei também estabelece que todos os provedores de telecomunicações deverão contribuir para o fomento do serviço universal, de forma equitativa e não-discriminatória, estipulando ainda as diretrizes de atuação do Fundo de Serviço Universal.*

A existência desse detalhamento acerca da universalização dos serviços no interior da nova lei reguladora do setor de telecomunicações dos Estados Unidos revela, de um lado, o fato de que a liberalização do mercado e o aumento da concorrência não garantem *per si* o acesso do usuário comum aos serviços de telecomunicações e, de

outro lado, que, isto posto, necessita-se de aparato regulatório adequado que venha limitar a ação das empresas apenas no sentido do atendimento dos serviços avançados e clientes mais rentáveis.

Em matéria de política industrial, cabe registrar que o desmembramento da AT&T, que desorganizou a estrutura integrada entre pesquisa, indústria e prestação de serviços e a nova regulamentação estabelecida para o setor, não comprometeram a prioridade dada pelo país à promoção de tecnologia nacional e capacitação de seus fabricantes nacionais de teleequipamentos. A ação do Estado norte-americano sempre foi decisiva no desenvolvimento de P&D no país. Historicamente, o Estado, através de recursos públicos, sempre investiu significativamente em projetos de desenvolvimento de tecnologia nacional vinculados aos laboratórios de P&D da AT&T, os Laboratórios Bell, seja por questões ligadas à segurança, seja por motivos competitivos (DANTAS, 1999).

Os Estados Unidos, em 1996, criaram um fundo - Telecommunications Development Fund (TDF) -, cujo objetivo era apoiar a produção de novas tecnologias e o treinamento de recursos humanos no país. Conforme avaliação de SZAPIRO (1999: 37), acerca do papel da capacitação tecnológica dos países em desenvolvimento no setor de telecomunicações,

*O TDF visa dar suporte a investimentos em capital de risco (venture capital) para empresas nascentes de telecomunicações que ofereçam produtos ou serviços com alta possibilidade de retorno. Outras medidas de política utilizadas nos EUA visam, através do estabelecimento de protocolos e padrões de comunicação, garantir espaços no mercado interno e externo para suas empresas.*

Em linhas gerais, a nova regulamentação do setor de telecomunicações do país, estabelecida em 1996, representou uma ampla liberalização do mercado, o que provocou (e continua provocando) um intenso movimento de fusões, aquisições e alianças entre as grandes corporações. As *Baby Bells* já realizam fusões entre si e com outras empresas. Cabe lembrar, por exemplo, a fusão entre a US West (uma das Baby Bells) com uma empresa do setor de radiodifusão, a Time Warner, maior operadora de TV a Cabo dos Estados Unidos, com outros dois grandes grupos industriais, a Toshiba e Itochu. As *Baby Bells* são hoje cinco empresas, não mais sete como quando do desmembramento da AT&T, em 1984.

Essa situação vem provocando preocupação quanto à possibilidade desse movimento de reagrupamento, de fusões estar representando uma reconstituição do monopólio privado existente no país antes do desmembramento da AT&T.

Assim sendo, os objetivos de promoção de maior concorrência no setor de telecomunicações dos Estados Unidos podem representar, com a liberalização ampla do setor, uma volta, senão ao monopólio anteriormente existente, pelo menos a níveis consideráveis de concentração econômica. Apesar da liberalização e aumento do grau de concorrência do setor de telecomunicações ser o cenário almejado para o setor da maioria dos países que concluíram suas reformas, bem como daqueles que estão por concluir, não se pode garantir que tais situações representarão, em um futuro próximo, a realidade do setor de telecomunicações no país que primeiro inspirou tais ideais.

Para o juiz Harold Green, responsável pela decisão de desmembramento da AT&T, a ameaça do ressurgimento do monopólio existiria, conforme pode ser percebido em suas palavras: *"Eu odiaria ver o monopólio da AT&T reconstruir-se de um modo ou de outro. Seria como ter desperdiçado 18 anos da minha vida"* (DANTAS, 1999: 40). Apesar da preocupação do juiz Harold Green, as fusões e alianças que provocam a concentração das empresas do setor vem se configurando, a partir da década de oitenta, em uma das tendências centrais do setor de telecomunicações em âmbito mundial.

Tendo como base o modelo norte-americano, a partir da apresentação realizada acima de algumas das principais mudanças realizadas no setor de telecomunicações em termos de estrutura regulatória e de mercado, e dos impactos sobre as estratégias das empresas e sobre o acesso do usuário comum aos "novos serviços", realizar-se-á em seguida análise referente aos caminhos de reorganização trilhados pelo setor no cenário internacional, a partir dos anos 80. Desta forma, será possível detectar as aproximações de alguns países com a experiência norte-americana, bem como os caminhos distintos trilhados para a reformulação do setor em outros países.

Em linhas gerais, duas vias de reestruturação podem ser apontadas: uma com tendência mais liberal, representada pela Inglaterra, e outra de tendência coordenada e sistêmica, com mudanças feitas por etapas, sem rupturas radicais com a estrutura anterior, como ilustram as experiências dos países da Europa Continental e do Japão. Já a reformulação dos países em desenvolvimento, em particular dos latino-americanos,

apesar de possuir uma orientação de caráter liberal, apresenta significativas diferenças com o modelo inglês, considerado o mais liberalizante (WOHLERS, 1997).

De maneira mais geral, a resposta dos países europeus e do Japão ao processo de liberalização ocorrido no setor de telecomunicações norte-americano esteve, de modo especial, ligada às estratégias por parte desses países em construir uma estrutura adequada para suas operadoras competirem com as norte-americanas no alcance e controle de novos espaço econômicos. Assim sendo, a pressão das transformações realizadas pelos Estados Unidos sobre as operadoras daqueles países impactaram sobre uma das principais novas características do setor de telecomunicações, nas últimas duas décadas: a internacionalização das operadoras.

A Inglaterra respondeu rapidamente às transformações operadas na estrutura do setor de telecomunicações dos Estados Unidos. A celeridade da reorganização inglesa empreendida não é, evidentemente, apenas decorrente das pressões externa, mas, também, de fatores internos, oriundos do fato do operador público inglês, o Post Office (órgão da administração pública direta), em virtude da deterioração das tarifas e dos cortes nos investimentos, apresentar um fraco desempenho em suas atividades, em particular no que diz respeito ao atendimento ao setor financeiro londrino. As mudanças no setor de telecomunicações, efetivamente, tiveram início no primeiro mandato (1979-1983) do governo conservador de Margareth Thatcher<sup>4</sup>. Cabe destacar, ainda, que, diferentemente dos Estados Unidos, os serviços postais estavam vinculados ao setor de telecomunicações.

Neste contexto, conforme PASTORIZA (1996: 25),

*Em 1981, foi editado o British Telecommunications Act, que incluía não apenas a separação formal entre os serviços postais e os de telecomunicações, com a criação da British Telecommunications (BT), mas também a abertura da rede básica, do fornecimento de equipamentos e da oferta de serviços de valor adicionado à competição, sendo delegada ao Department of Trade and Industry a missão de licenciar novos fornecedores e operadoras.*

A criação da British Telecom e a liberalização do mercado consistiu, portanto, na primeira fase de reorganização das telecomunicações inglesas. Em 1982, o governo inglês colocou fim ao monopólio público exercido pela BT e estabeleceu uma estrutura duopolística para o setor de telecomunicações, através de uma licença provisória concedida à Mercury Communications para sua atuação na rede local. Esse

---

<sup>4</sup> Todavia, cabe registrar que os estudos relacionados à situação deficitária dos serviços de telecomunicações inglês e propostas de mudanças foram feitos no governo anterior.

novo operador direcionou sua atuação na criação de uma moderna rede com vista a atender aos interesses do segmento empresarial.

Após a liberalização do mercado, dando continuidade às reformulações do setor, o governo inglês decidiu privatizar, em 1982, a BT. Todavia, a privatização ocorreu, de fato, apenas em 1984, uma vez que a tramitação dessa proposta no Parlamento inglês foi demorada, em decorrência de intenso debate ocorrido sobre a questão. Existiam forças contrárias à privatização originadas no segmento sindical e nas empresas produtoras de teleequipamentos, preocupadas com o poder de mercado que a BT poderia ter como demandante de seus produtos, assim como possível concorrente, caso ela viesse a promover ações de verticalização (PASTORIZA, 1996). Cabe destacar que a privatização do operador público inglês, tendo sido direcionada à participação dos agentes internos, sem expressiva presença de agentes externos, permitiu que o principal operador britânico - a British Telecom - realizasse um movimento de internacionalização ativo controlado em bases nacionais.

O intenso debate acerca da privatização da BT ocorreu em torno do fato dela envolver um valor jamais negociado pelo setor financeiro inglês, colocando dúvidas sobre a capacidade do mercado em absorver uma negociação de tal magnitude. Outro fato gerador de grande debate, no interior do processo de votação da privatização da BT no Parlamento, foi o ligado à criação do aparato regulatório. Uma vez que a BT contaria com uma posição dominante no setor, foi proposta a criação de uma agência reguladora para fiscalizar as condições de concorrência, sendo dirigida por um diretor indicado pelo ministro da Indústria e Comércio. Assim, foi criada em 1984 pelo Telecommunications Act, a OFTEL (Office of Telecommunications), com o objetivo de garantir a concorrência no setor, a prestação de serviços com qualidade pelas operadoras, administrar a regulação de preços, garantir atendimento às demandas de telefones públicos e telefonia rural, assegurar o cumprimento pelas empresas dos termos das licenças, promover a pesquisa e dirimir conflitos entre usuários e empresas. Além da OFTEL, outra instância governamental exerce controle sobre o setor de telecomunicações: o Departamento de Comércio e Indústria, que é responsável pela outorga de licenças.

Cabe destacar, ainda, quanto ao debate em torno da privatização da BT, a polêmica questão do seu desmembramento, em razão de seu poder de mercado, que gerou posicionamentos bastante distintos. A proposta do desmembramento da BT foi feita por parlamentares liberais, associações de grandes usuários e potenciais

compradores, sendo amplamente contestada pelo segmento ligado a própria empresa, como a alta gerência e os funcionários que possuíam certo poder de barganha nas negociações ligadas ao setor. Desta forma, a mobilização das forças opositoras acabaram derrotando a opção de desmembramento da BT, a exemplo da AT&T.

A liberalização do setor e a privatização da BT pelo governo inglês, objetivando aumentar a concorrência, conduziram ao estabelecimento de uma nova regulamentação no ano de 1991. A nova lei para o setor definia restrições para a atuação da BT e o fim do duopólio na rede básica entre BT e Mercury. As restrições eram necessárias em virtude do peso da BT no controle da maior parte da rede local, o que colaborava, sobremaneira, para o aumento dos custos de operação - sobretudo dos custos de interconexão - das empresas que necessitavam realizar conexão com suas redes para execução dos seus serviços, o que poderia ser utilizado pela BT como barreira à entrada de novas empresas no setor.

A BT não poderia atuar diretamente no segmento de telefonia móvel, no de TV a cabo, nem tampouco subsidiar a produção de equipamentos com lucros decorrentes de aluguel de suas redes. Já a Mercury não poderia atuar em serviços móveis terrestres, serviços marítimos e TV a cabo, podendo operar no segmento de telefonia local, de longa distância nacional e internacional no âmbito empresarial. Para GORINI (1996: 129), em investigação acerca da competição no segmento de telefonia local e TV a cabo,

*(...) a legislação inglesa - ao permitir que as operadoras de cabo prestem serviços de televisão local em adição à difusão de TV a cabo, assim como ao excluir a BT do setor de TV a cabo, entre outras medidas - constituiu fator determinante na reestruturação do setor, tendo encorajado a entrada de empresas competitivas com a BT no segmento de telefonia local fixa, assim como a duplicação da infra-estrutura. Sem o aparato regulatório imposto à BT, que se traduz especialmente em vantagens de custo para as concorrentes, argumenta-se que possivelmente não ocorreria a entrada generalizada de empresas num segmento com características de monopólio natural (...).*

Apesar do aumento da concorrência no setor de telecomunicações da Inglaterra, com a liberalização dos mercados e as restrições regulatórias impostas à atuação da BT, essa empresa continua dominando a maior parte do serviços no mercado britânico. Neste contexto, o mercado atualmente é composto por operadoras privadas, sujeitas à regulamentação, sob o domínio da British Telecom. Além desta, cabe destacar a Mercury e a Kingston Communications. A BT, especialmente, vem realizando alianças com outros grandes operadores do setor, como, por exemplo, a aliança firmada

em 1997 com a Telefónica de España e MCI, visando oferecer serviços no mercado internacional, especialmente no continente latino-americano.

Um dos problemas da reorganização das telecomunicações inglesas refere-se ao papel da sua indústria de teleequipamentos, a qual não foi amparada por uma política industrial que promovesse as mudanças estratégicas requeridas pelo setor. Esta indústria apresentava considerável defasagem tecnológica à época do início das reformas, o que, diante das necessidades de modernização da rede de telecomunicações, com o objetivo primeiro de atender o setor empresarial, colaborou para a não adoção de medidas que propiciassem, ainda que temporariamente, proteção com vista à promoção de um salto qualitativo de sua estrutura industrial. Neste contexto, na análise de WOHLERS & CROSSETTI (1997: 80),

*Ao descartar os interesses da indústria inglesa de equipamentos, foi aberto o mercado interno à concorrência internacional, sem, no entanto, haver reciprocidade em outros mercados externos. Dessa maneira, as empresas inglesas atualmente são as menos protegidas da Europa, e a Inglaterra apresenta déficits crescentes na balança comercial de teleequipamentos, ao lado de aumento sensível na dependência de fornecimento de tecnologia nacional.*

Em linhas gerais, a reorganização das telecomunicações inglesas ilustra a confirmação da tendência das alianças entre os grandes operadores no setor de telecomunicações, como constatado no caso norte-americano. Outro aspecto interessante diz respeito à intensa participação do capital nacional no processo de privatização da BT, resguardando no âmbito interno e público<sup>5</sup> as decisões relacionadas às estratégias dos principais operadores. A experiência inglesa revela, também, as dificuldades em diminuir o poder de mercado do operador público, mesmo com a liberalização do setor e o estabelecimento de restrições à sua atuação.

## 1.2 - O Rearranjo das Telecomunicações na Europa Continental e no Japão

Dentre as diversas experiências de reorganização do setor de telecomunicações no cenário internacional, caminho distinto foi percorrido por parte dos países da Europa Continental e pelo Japão. Esse caminho configura-se no interior da

---

<sup>5</sup> Na privatização da BT o governo ficou com as ações *golden shares*, criadas para garantir o controle público de questões estratégicas relacionadas ao funcionamento da empresa.

segunda saída de reorganização das telecomunicações mundiais, apontada anteriormente, sendo caracterizada por ações públicas mais coordenadas, sem grandes rupturas com o modelo anterior, preservando e modernizando o operador público, diferentemente do caso inglês. Analisar-se-á alguns aspectos da reestruturação do setor de telecomunicações da França, Itália, Portugal, Alemanha e Espanha, buscando detectar as principais diferenças com a "via anglo-saxônica", acima apresentadas, o que possibilitou demonstrar as estratégias distintas de reorganização do setor de telecomunicações.

O movimento de reestruturação do setor de telecomunicações da França é surpreendente, configurando-se uma experiência bastante diferenciada daquelas realizadas pelos Estados Unidos e pela Inglaterra. Partindo de uma rede atrasada com baixo acesso da população, a França conseguiu, a partir de meados da década de setenta, modernizar sua rede e aumentar, significativamente, o número de acessos. *"Em 1975, a França apresentava uma rede de telecomunicações muito atrasada, com 7,2 milhões de acessos e serviços de má qualidade. Hoje a França registra 32,5 milhões de acessos instalados"* (ANATELE, 1998).

Assim sendo, o grande desafio do governo francês era superar uma rede cujas dimensões eram incompatíveis com as necessidades de um país avançado. Neste sentido, a transformação qualitativa e quantitativa do setor de telecomunicações da França, em direção a uma rede tecnologicamente avançada, foi surpreendente, sendo marcada pela não privatização do operador público. Segundo CORIAT *apud* DANTAS (1999:42), *"a France Telecom soube tirar partido do seu monopólio na exploração da rede telefônica para, mesmo satisfazendo às restrições do serviço público, desenvolver uma oferta competitiva em domínios perfeitamente abertos, hoje em dia, à concorrência"*.

Os objetivos de ampliação e modernização da rede de telecomunicações do país começam a ser viabilizados pela DGT<sup>6</sup> ( Direction Generale des Telecommunications) na segunda metade anos 70, através de dois planos: o Plan Telematique e o Plan Câble. O Plan Telematique, um projeto na área de telemática, visava levar à população, através da digitalização da rede, os serviços de videotexto. Diferentemente da reestruturação inglesa que favoreceu, em primeiro lugar, o atendimento da city londrina com a provisão de serviços mais modernos, na França a

---

<sup>6</sup> A DGT era um órgão vinculado à administração pública, sendo responsável também pelos serviços de correios e telegráficos, como em todos os países da Europa Continental.

mudanças na rede atingiam o usuário comum de maneira direta. Já o Plan Câble objetivava dotar a rede de fibras ópticas da possibilidade de interação entre os serviços de vídeo, um projeto realizado com o Ministério da Cultura. Todavia, dado os altos custos envolvidos no projeto, houve redimensionamento de seus objetivos sem, contudo, ser abandonado pelo governo (WOHLERS, 1997).

No final dos anos oitenta, tendo como balizamentos as mudanças realizadas pelos Estados Unidos e a Inglaterra, algumas medidas foram implementadas. Dando continuidade à reforma gradativa do setor, ocorreu a abertura do segmento de telefonia celular e mudanças organizacionais e de estratégia da DGT. A telefonia celular foi dividida entre a DGT e a SFR (Socité Françoise de Radiotélephone). Quanto às mudanças na DGT, cabe destacar que em 1988 ela passa a ser denominada de France Telecom (FT).

A criação da FT foi garantida pelo novo aparato regulatório, constituído pela lei de julho de 1990, estabelecendo que ela continuava sendo uma repartição pública, com administração e contabilidade independentes e com direitos e obrigações a serem cumpridas conforme o "Caderno de Obrigações" (Cahier de Charge), instituído por aquela lei<sup>7</sup>.

A mudança da DGT para a FT não implicou em mudanças legais internas, mas revelava uma postura comercial com estratégias de atuação distintas, tanto interna como externamente. Internamente, a FT iniciava uma experiência de privatização de sua gestão empresarial através do contrato de plano (Contract de Plan), firmado entre a empresa e o Estado, objetivando conciliar liberdade administrativa com os planos políticos mais gerais estabelecidos para o setor. Externamente, vinha aumentando sua participação no cenário internacional, através de alianças realizadas, especialmente, com a Deutsche Telekom alemã e com as Baby Bells e com sua participação nas privatizações, em particular, do setor de telecomunicações na América Latina.

Conforme a lei de julho de 1990, a FT prestaria os serviços públicos de telecomunicações, desenvolveria e exploraria redes públicas, forneceria redes de telecomunicações (infraestrutura), o que incluía redes de distribuição de cabos para TV. Na avaliação de DANTAS (1999: 42), a vantagem competitiva da FT era o monopólio da telefonia.

---

<sup>7</sup> A lei de julho de 1990, estabelecia também a separação entre os serviços de telecomunicações e os de correios.

*Como essa rede pública cabeada alcança de forma nacional e integrada todos os lares e escritórios, para a grande maioria de pequenas e médias e até grandes empresas demonstrou-se mais vantajoso seguir operando através dela, do que instalar sistemas próprios ou aderir a redes alternativas, necessariamente menos capilarizadas. Então, apenas poucos e poderosos grupos privados, quase sempre não franceses, mostraram-se interessados em montar redes privativas, mesmo assim para atender a necessidades bem específicas.*

Em dezembro de 1990, é promulgada na França nova lei para o seu setor de telecomunicações. A lei de julho estava mais relacionada com as mudanças, funcionamento e obrigações do operador público, já a de dezembro estabelecia a estrutura regulatória para o mercado. Definia-se com precisão a distinção entre as redes ou infra-estrutura e os serviços de telecomunicações, bem como os espaços de atuação da FT e os mercados abertos à concorrência, conforme demonstra o Quadro I abaixo.

Quadro I

A Lei de Regulamentação das Telecomunicações da França (1990): Atribuições Básicas				
		TIPO DE REDE OU SERVIÇO		EXPLORAÇÃO
REDES	ABERTAS AO PÚBLICO INDEPENDENTES	CABEADAS	RÁDIO-FREQÜÊNCIA	France Telecom (Monopólio)
		GRANDE		Autorização e Cahier de Charge
		PEQUENA		Autorização
SERVIÇOS	RESERVADO SUPORTE OUTROS (VANS)	TELEFONE	TELEX	Livre
		TEL. PÚBLICO		France Telecom (Monopólio)
				Autorização e Cahier de Charge
	ATRAVÉS DE LINHA	GRANDE		Autorização
		PEQUENA		Autorização
		ATRAVÉS DE REDE COMUTADA		Livre

Fonte: CURIEN & GENSOLEN *apud* Wohlers, 1997

Cabe lembrar que as reformulações da estrutura regulamentar do mercado e da organização da FT estavam circunscritas ao contexto de consolidação da Comunidade Européia (CE). Assim sendo, as medidas do governo da França em direção a liberalização do mercado de telecomunicações fazem parte do cronograma de abertura dos países integrantes da CE.

Dentre os documentos da CE ligados ao setor, cabe destacar o denominado Green Paper que, dentre outras medidas, estabelecia a abertura de concorrência nos serviços de valor adicionado e a separação entre o órgão de regulamentação e o de operação. Segundo WOHLERS (1997: 154),

*Além do Green Paper, de 1987, várias decisões e diretrizes da CE influenciaram a mudança na estrutura e na regulamentação das telecomunicações, destacando-se, entre elas, a decisão da CE de julho de 1993, que decidiu pela abolição do monopólio sobre os serviços telefônicos a partir de 1998. Essa diretriz aplica-se para os países mais desenvolvidos da*

*Comunidade (Alemanha, França, Itália e outros). Foram concedidos mais cinco anos de prazo de preparação para os países que têm redes mais atrasadas (Espanha, Portugal etc.).*

Neste contexto, a França, em 1997, abria o capital da FT, mudando seu estatuto e transformando-a em sociedade anônima. Essa decisão deu início ao processo de privatização parcial da France Telecom, no qual o governo continuaria sendo acionista majoritário, não perdendo o poder decisório sobre questões estratégicas vinculadas ao setor.

Desde 1993, a regulação das atividades, bem como a elaboração e implementação das políticas governamentais do setor estavam sobre a responsabilidade da Direction Générale des Postes et Telecommunications (DGPT). Após amplo debate no âmbito da esfera ministerial e da administração da FT acerca da abertura do setor em conformidade com as diretrizes da Comunidade Européia, estabeleceu-se, em junho de 1996, uma lei que "*(...) inclui o estabelecimento de um órgão regulador, que se ocupará da regulamentação e das eventuais sanções. Ao governo caberá a outorga das licenças e concessões e a definição das regras, para o serviço público de qualidade e ambiente favorável à concorrência*" (ANATELE, 1998). A participação de operadores europeus não terá restrições para a sua atuação no mercado de telecomunicações frances. Quanto à participação de operadores não-europeus, vigorará o regime de reciprocidade, com limites à participação de seu capital. A FT deverá garantir os serviços adequados e com qualidade a instituições públicas como escola, bibliotecas, hospitais, bem como responder pelas obrigações do serviço universal, em que as outras empresas deverão contribuir, através de um fundo, com o custo de universalização.

Cabe lembrar que a re-regulamentação francesa foi utilizada também como uma política industrial ativa. A reestruturação do setor de telecomunicações da França, diferentemente da Inglaterra<sup>8</sup>, teve impactos positivos sobre a indústria de teleequipamentos. Ao CNET (Centre National d'Études des Telecommunications), centro de P&D da France Telecom, foi destinado 2% de suas receitas, logrando significativo desenvolvimento e difusão de tecnologia nacional. O estreito vínculo entre centro de pesquisa e fabricantes de teleequipamentos (em especial, a Alcatel - maior empresa do setor da França) permitiu à indústria nacional uma atuação internacionalmente competitiva.

---

<sup>8</sup> Apesar da Inglaterra não ter adotado política industrial, na reestruturação do setor de telecomunicações, que favorecesse a modernização da indústria nacional, cabe registrar, que na privatização da British Telecom manteve-se ligado a ela o laboratório de P&D, Martlesham Labs ou BT Labs (SZAPIRO, 1999).

O processo de reestruturação da França aponta as principais características das transformações das telecomunicações nos países europeus, tendo como exceção o caso inglês. As mudanças efetuadas na Alemanha, Itália, Espanha e Portugal, resguardadas as particularidades de formação de cada país, acompanharam, em grande medida, as mudanças realizadas pela França. Todos esses países, dentro do quadro de formação da Comunidade Européia, têm adotado posições liberalizantes de seus mercados de telecomunicações (inclusive na telefonia fixa cabeada, tradicionalmente monopólio dos operadores públicos), privilegiando a reorganização de seus operadores públicos, possibilitando a eles a capacidade de competirem internacionalmente com as empresas norte-americanas e japonesas. Segundo DANTAS (1999:45),

*Neste contexto, os governos franceses e alemão concordaram, inclusive, em trocar percentuais de participação nas respectivas Telecoms, em torno de 8% para cada uma. Também, a Telefónica de España, privatizada em 1996, possui participação cruzada de capital na Portugal Telecom. Pouco a pouco, como é da recente tradição européia, eles vão construindo um único e grande operador continental, para fazer frente, no mundo, à AT&T e à NTT.*

Em 1998, em consonância com o cronograma da Comunidade Européia para a abertura do setor de telecomunicações, a Alemanha, através de uma lei específica, abria alguns segmentos de mercado à concorrência, iniciando pela telefonia celular. Em conformidade ao ocorrido na França quanto à separação da operadora de serviços de telecomunicações em relação ao serviços de correios, na Alemanha a autarquia pública Deutsche Bundespost foi também desmembrada. A partir dessa ação do governo alemão, foi criada a Deutsche Telekom, uma empresa sob controle estatal. Outros países europeus como a Espanha, Itália e Holanda realizaram mudanças nesse sentido: transformaram suas autarquias públicas em empresas sob controle estatal (MACULAN, A. & LEGEY, L., 1996; FAGUNDES, 1996; WOHLERS, 1997 e DANTAS, 1999).

Em 1992, o Parlamento italiano deu início ao processo de reorganização da estrutura do setor de telecomunicações da Itália, que caminhou no sentido de construir uma única empresa com tamanho adequado para concorrer no cenário internacional na conquista de novos mercados, uma vez que, até então, tanto os serviços de longa distância quanto os locais eram realizados por empresas distintas sob controle estatal. No projeto de reestruturação das telecomunicações italianas, permanecia o monopólio público, montado na década de sessenta, mas com orientações para a instalação de um quadro de maior concorrência, a partir da privatização da operadora pública. Todavia, a privatização, com a venda da participação majoritária do governo, estava condicionada

à constituição do órgão regulador e que a operadora privatizada fosse controlada por capitais nacionais.

O projeto de mudanças no setor de telecomunicações da Itália previa a centralização das diferentes operadoras, de tal maneira que

*(...) em agosto de 1994, foi instituída a Telecom Itália, mediante a fusão, no grupo STET de cinco empresas: a SIP, a IRITEL, a Italcable, a Telespazio e a SIRM (telecomunicações marítimas), com a finalidade de instituir uma empresa competitiva e apta para operar no mercado em um novo modelo concorrencial. (...) Em 1997, o governo decidiu fundir a STET (holding) e a Telecom Itália (operadora) em uma única organização, denominada Telecom Itália (...) (WOHLERS, 1997: 195).*

O desenvolvimento de tecnologia nacional é uma das características mais marcantes dos países europeus. Suas indústrias nacionais, seja através de seus próprios investimentos, seja através dos incentivos ou da ação direta dos governos, atuam significativamente no desenvolvimento e na produção de tecnologia nacional, conforme pode ser percebido na Tabela I abaixo, que apresenta a participação da tecnologia nacional de alguns países, em suas respectivas bases tecnológicas.

**Tabela I: Base Tecnológica de Comutação em Países Selecionados (1996)**

País	Origem da Tecnologia	Principais Fornecedores	Participação no Mercado (em %)
Suécia	Suécia	Ericsson	96,5
Japão	Japão	Várias Japonesas	94,1
EUA	EUA, Canadá	Lucent, Nortel	92,2
França	França	Alcatel	90,8
Canadá	Canadá	Nortel	76,5
Alemanha	Alemanha	Siemens	74,5
Itália	Itália	Italtel	53,9
Espanha	Espanha	Alcatel	46,1
Finlândia	Finlândia	Nokia	40,5
Coréia do Sul	Coréia do Sul	ND	51,1
Índia	Índia	ND	43,4
Irã	Irã	ND	27,8
China	China	ND	9,4

ND: Não Disponível

Fonte: Gazeta Mercantil (1999) e Promon (1997) *apud* SZAPIRO (1999).

A Tabela I acima permite, portanto, a confirmação da importância e da prioridade dada pelos países desenvolvidos às estratégias de capacitação tecnológica e

industrial de seus setores de telecomunicações, onde os produtores nacionais possuem fortes vínculos com as operadoras nacionais. SPAZIRO (1999: 40) afirma, acerca dos países selecionados na tabela acima, que:

*(...) a participação de mercado da tecnologia nacional está, em alguns casos, acima de 70% (Suécia, Japão, EUA, Canadá e Alemanha). Em outros países como Itália e Finlândia tal participação encontra-se, respectivamente em 40,5% e 54% e, na Espanha a maior participação é da tecnologia francesa, através da Alcatel. A Coréia do Sul, Índia, Irã e China destacam-se como países relativamente bem sucedidos na estratégia de desenvolvimento tecnológico local em telecomunicações, sendo que a tecnologia nacional ocupa, respectivamente, 51,1%, 43,4%, 27,8% e 9,4% dos seus mercados de comutação.*

No caso japonês, a presença de várias empresas produtoras de teleequipamentos em sua base tecnológica, o processo de liberalização do mercado, com privatização do operador público de telecomunicações, não implicou em perda por parte do estado japonês na definição dos rumos do setor, através de seu operador público, a NTT - Nippon Telegraph & Telephone.

A liberalização do mercado de telecomunicações japonês teve início em 1985, impulsionado pelas mudanças no setor dos Estados Unidos, na direção de criar empresas capazes de concorrer com as empresas norte-americanas. No intuito de dar maior liberdade de funcionamento à NTT, criada em 1951, o governo japonês realizou a venda, em Bolsa, de 35% de suas ações, e promoveu medidas que liberalizaram o setor para a atuação de empresas no setor corporativo e empresarial. Por sua vez, a NTT, possuidora de um grande laboratório de pesquisas, continuou aumentando sua participação no atendimento das demandas residenciais dos serviços de telecomunicações, configurando um quase monopólio dos serviços básicos.

Diferentemente da AT&T, a NTT não possuía uma integração direta com o setor produtor de teleequipamentos. Todavia, seus laboratórios desenvolviam tecnologias que eram repassadas aos grandes grupos privados, os chamados *zaibatsu*, que tendo garantidas as compras dos equipamentos pela NTT, tornaram-se grandes competidores no cenário internacional, a exemplo da NEC e da Fujitsu. Na análise de DANTAS (1999: 91), em meados dos anos oitenta,

*Como a NTT pagava aos fabricantes nacionais preços que chegavam a ser três a quatro vezes superiores aos praticados no mercado norte-americano, estes podiam oferecer, no exterior, especialmente nos próprios Estados Unidos (que vinham de quebrar o monopólio da AT&T), preços imbatíveis. Foi com métodos assim que o "Japão S. A" começou a "fazer a América"...*

Neste contexto, a ação dos governos dos países europeus, com exceção da Inglaterra<sup>9</sup>, na reorganização de seus operadores públicos, realizou movimentos de privatização sem perderem o controle público sobre as suas empresas reestruturadas e lograram capacitar tecnologicamente a indústria nacional, colaborando na construção de empresas de porte e internacionalmente competitivas. Esse êxito no direcionamento das ações públicas da maioria dos Estados europeus explica, em grande medida, a presença massiva de seus operadores na privatização de várias operadoras em diversos países do mundo, com destaque para os latino-americanos.

### **1.3 - A Reestruturação das Telecomunicações nos Países Latino-Americanos**

A reestruturação do mercado de telecomunicações nos países latino-americanos, apesar de conter um viés liberal nas medidas adotadas, apresenta feições bastante distintas da experiência inglesa, considerada a mais liberal de reorganização das telecomunicações. A título de análise, pode-se dizer, então, que a reforma do mercado de telecomunicações dos países latino-americanos apresenta especificidades configurando-se, no interior da saída liberal, num outro modelo de reorganização do setor de telecomunicações.

Em decorrência dos cortes dos fluxos de recursos internacionais na década de 80 e da crise fiscal vivida pelos Estados latino-americanos, em função da elevação das taxas de juros internacionais, o setor de telecomunicações apresentava significativas limitações no financiamento de seus investimentos e acesso a novas tecnologias, ocasionando problemas de grande dimensão na quantidade e qualidade dos serviços prestados pelos operadores públicos de telecomunicações, bem como no acesso da maioria da população aos serviços (com, em média, cinco linhas por 100 habitantes).

O enfrentamento dessa situação de carências, a partir dos constrangimentos fiscais-financeiros da crise da dívida, deu-se com a constituição de propostas de privatização dos operadores públicos de telecomunicações. Após diversos debates e confrontos, no final dessa década, tais propostas foram concretizadas: Chile (1988), México (1990), Argentina (1990), Porto Rico (1991), Venezuela (1994), Peru (1995) e

---

<sup>9</sup> Na avaliação de DANTAS (1996), a tendência é a de que os Estados europeus e do Japão, cada vez mais, vendam participações no capital de suas operadoras, estabelecendo novos mecanismos de controle, através de posições acionárias estratégicas, via as chamadas ações *golden share*, a exemplo do que já prevalece na Inglaterra.

Bolívia (1995), cada um com suas particularidades, privatizaram o seu setor de telecomunicações.

Estes processos de reestruturação só podem ser entendidos como respostas nacionais a dois processos determinados pelo novo contexto internacional dos anos 80 e 90: primeiro, que as políticas de privatização na América Latina estão inseridas no conjunto de "recomendações" do Consenso de Washington para as economias "em desenvolvimento"; segundo, o movimento de internacionalização realizado pelos grandes operadores mundiais, resultado das reorganizações processadas no interior dos principais países avançados.

Na concepção dos formuladores do Consenso de Washington, recomenda-se que os países em desenvolvimento, para a resolução dos problemas do setor de telecomunicações, adotassem amplas medidas de liberalização, desregulamentação e privatização. O "afastamento do Estado" na condução mais direta do desenvolvimento nacional e a adoção das políticas de cunho neoliberal são, então, defendidas, em especial, pelas autoridades públicas e/ou privada dos países desenvolvidos - governos, FMI, Banco Mundial etc - para os países em desenvolvimento.

Em virtude dos enormes desequilíbrios das contas públicas e, portanto, da necessidade de gerar recursos para fazer frente aos compromissos assumidos pelos Estados latino-americanos com a renegociação da dívida externa com os organismos multilaterais, a privatização das operadoras públicas da América Latina está associada à aspiração de grandes receitas pelos respectivos governos.

*(...) a aspiração de grande receita fiscal das privatizações somente poderia ser realizada quando o movimento de internacionalização dos grandes operadores viesse a se transformar em fenômeno de alta relevância econômica e política. Não por acaso isso ocorre no final de década de 1980, época em que deslancham as privatizações das telefônicas da região. Em outras palavras, empresas complexas e de grande porte exigem compradores experientes, igualmente de porte, bem dispostos ao negócio (WOHLERS, 1997: 208).*

Aqui, registra-se uma das características estruturais do movimento de reorganização das telecomunicações, em que a privatização das operadoras, um dos eixos da mudança do setor nos países latino-americanos, foi marcada pela compra dos ativos públicos pelas operadoras internacionais. O resultado da presença dos grandes operadores estrangeiros revela um tipo de inserção passiva dos países latino-americanos no contexto mundial do setor de telecomunicações.

O termo passivo refere-se à redução do nível de autonomia nacional com relação à política industrial e tecnológica do setor, uma vez que as decisões das

operadoras são tomadas no interior dos seus países de origem. Ademais, o estreito vínculo entre as operadoras internacionalizadas e os produtores de teleequipamentos de seus países de origem, estabelece limites à compra das operadoras estrangeiras de produtos da indústria nacional de teleequipamentos dos países receptores. No caso de países de dimensões continentais como o Brasil, que possuem certo nível de desenvolvimento de tecnologia nacional no setor<sup>10</sup>, essa situação poderá provocar efeitos danosos sobre a capacidade nacional de continuar a desenvolver tecnologia internamente, bem como sobre a competitividade da indústria nacional.

Com exceção do México, não se observou na privatização das operadoras públicas de telecomunicações dos países latino-americanos participação expressiva do capital nacional. A participação das operadoras estrangeiras, em especial das de origem européia nos processos de privatização dos países latino-americanos, estão inseridos em suas estratégias globais de atingir posteriormente o mercado de telecomunicações norte-americano, o maior do mundo, através do domínio dos mercados vizinhos.

O Chile foi o primeiro país latino-americano a responder ao movimento de liberalização dos Estados Unidos e da Inglaterra. Já em 1987, o Chile dava início ao processo de privatização de suas operadoras públicas de telecomunicações. Nesse ano, o Chile vendia a Compañía de Teléfonos de Chile (CTC), empresa de telefonia local, atualmente com o nome de Compañía de Telecomunicaciones de Chile (CTC). Em 1989, privatizava sua operadora de longa distância, a Entel Chile (Empresa Nacional de Telecomunicaciones). Em 1994, através da revisão da Ley Generale de Telecomunicaciones de 1982, o Chile abria o segmento de longa distância nacional e internacional à competição, inclusive com a possibilidade de prestação pelas operadoras de serviços locais.

Apesar da permanência da estrutura de monopólio na rede básica ter sido uma das características do processo de abertura do setor de telecomunicações dos países latino-americanos, o Chile promoveu uma abertura gradual, também, desse segmento. "Atualmente o Chile registra cinco operadoras em telefonia local" (ANATEL, 1998). A experiência chilena constituiu-se, portanto, no modelo de maior liberalização do setor de telecomunicações no cenário latino-americano.

---

<sup>10</sup> O Brasil através do CPqD, Centro de Pesquisa e Desenvolvimento de controle público, desenvolveu, com certo êxito, capacitação para projetos de geração de tecnologia nacional nas áreas de centrais de comutação e de tecnologias para o atendimento ao serviço publico (cartão indutivo).

No contexto de mudanças no Chile, coube ao Ministério da Economia e o do Transporte e Telecomunicações a determinação das tarifas do setor de telecomunicações. Vinculada a esse último Ministério está a agência reguladora do setor, a Subsecretaría de Telecomunicaciones (Subtel). No intuito de promover o acesso dos serviços públicos telefônicos à população de baixa renda e da área rural foi criado, em 1995, com recursos públicos, o Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones, a ser administrado pelo Consejo de las Telecomunicaciones.

Tendo em vista que nas experiências de reorganização dos países avançados, seja aqueles mais liberais ou aqueles mais conservadores, houve ênfase na criação de um órgão de regulação forte dotado de autonomia, a vinculação direta da agência reguladora do Chile ao Ministério do Transporte e Telecomunicações permite o questionamento acerca da efetiva capacidade dessa secretaria na regulação adequada do mercado. Esse questionamento assume contornos mais marcantes quando toma-se a avaliação de WOHLERS (1997: 212), a respeito da estrutura de regulação dos países latino-americanos que, além de deficiente, foi montada após à privatização, “*(...) quando as condições básicas da concessão e da venda já estavam negociadas e estabelecidas*”.

No México, a privatização do setor ocorreu por etapas, iniciando em 1990, com o Plano de Desenvolvimento Nacional, em que se estabelecia a privatização dos serviços com venda de ações da Telmex<sup>11</sup> (Téléfonos de México), operadora estatal que detinha o monopólio dos serviços de telefonia local e de longa distância nacional e internacional. Nos anos de 1991 e 1992 foram vendidas outra parte das ações da empresa. Cabe destacar que, como ocorrerá na reformulação das telecomunicações brasileiras, a Telmex, antes da privatização, passou por um processo de revisão tarifária, o que colaborou na recomposição de suas receitas. Antes da recomposição tarifária a decisão de privatizar a Telmex foi acompanhada por alguns critérios, conforme salienta PASTORIZA (1996: 33),

*a) a manutenção de forte intervenção governamental sobre a indústria, através de mecanismos de regulação; b) a permanência do controle acionário da empresa na mão de investidores mexicanos; c) a participação dos empregados no capital; d) a fixação de metas de qualidade e produtividade, visando igualar padrões mundiais e garantir o crescimento sustentado da indústria; e e) a manutenção pela Telmex do monopólio dos serviços locais de longa distância até 1996 e locais até 2006.*

---

<sup>11</sup> A Telmex constituía-se na segunda maior companhia telefônica da América Latina. A primeira era a, então, operadora pública brasileira, Telebrás.

A diretriz em manter o controle da Telmex sob o capital nacional não foi atingida. Conforme dados da ANATEL (1998), após a privatização a participação do governo, que era de 55,9% das ações da Telmex, passou, em 1992 (última etapa de venda das ações), a apenas 4,8%. A participação dos acionistas estrangeiros passou de 22,8% para 55,8% do total das ações da Telmex, enquanto a participação dos acionistas mexicanos subiu de 21,3% para 35,0%. Observa-se ainda a participação de 4,4% dos trabalhadores, anteriormente inexistente, como uma forma de cooptação dos sindicatos (que apresentavam altas taxas de sindicalização), diminuindo sua resistência à privatização do setor.

A regulação do setor ficou sob a responsabilidade da Secretaria Nacional de Telecomunicações, cujas atribuições consistem na outorga de concessões e permissões, verificação de práticas que impeçam a concorrência, definição de tarifas e investimentos em equipamentos. No caso da reformulação das telecomunicações mexicanas, a preocupação com a questão da regulação, em comparação à experiência chilena, apresenta-se de maneira mais consistente e sistemática.

Também a Argentina, no final de 1990, como forma de resolver os problemas de financiamento dos investimentos no setor de telecomunicações, realizou mudanças na estrutura do setor via privatização do operador público, responsável, desde 1972, pela operação dos serviços de telecomunicações, a Empresa Nacional de Telecomunicaciones (Entel). A privatização da Entel resultou na criação de dois monopólios regionais no país: na região sul do país, a Telefónica de Argentina e na região norte, a Telecom Argentina, que teriam o monopólio do serviço básico de telefonia - local e de longa distância nacional e internacional - até o ano de 2000, sendo, então, abertos à concorrência. Cabe destacar, na composição acionária dos grupos compradores das duas empresas, a participação majoritária das operadoras européias, a Telefónica de España, na Telefónica de Argentina, e a presença da italiana Stet e da francesa France Telecom, na empresa Telecom Argentina.

Como no caso mexicano, a mudança de propriedade da operadora pública para o setor privado foi antecedida de um processo de revisão tarifária, com elevação das tarifas dos serviços básicos, objetivando criar uma situação na empresa mais favorável aos interesses dos investidores. Todavia, o governo mexicano, no processo de privatização da Telemex, dispensou atenção reduzida na constituição da estrutura regulatória do setor, mesmo que os contratos de transferência já estabelecessem regras e

exigências para o funcionamento das empresas (PASTORIZA, 1996). Ao contrário, a Argentina montou estrutura regulatória, embora com profundas fragilidades

A questão da regulação na Argentina já apresentou fases bastante conturbadas, como podem ser constatadas, por exemplo, na intervenção do governo, em maio de 1995, na CNT (Comisión Nacional de Telecomunicaciones), agência reguladora do setor de telecomunicações argentino. O desafio das agências reguladoras nos países latino-americanos, marcados pela presença decisiva de operadoras estrangeiras, pode ser percebido na entrevista à Revista Carta Capital, de Roberto Door, diretor da CNT no período da intervenção da agência pelo governo. Segundo Roberto Door, o motivo de intervenção do governo argentino na CNT, foi: primeiro, o fato da agência defender o *call back*, um tipo de sistema que barateia o preço das ligações internacionais; segundo, a agência foi contrária às operadoras prestarem outros tipos de serviços senão a telefonia e, terceiro, (segundo ele, o fato mais grave) o combate aos aumentos das tarifas de ligações de curta distância, almejados pelas concessionárias. Essa atuação do governo argentino revela, portanto, o poder de pressão das operadoras internacionais sobre os governos dos países latino-americanos, quando seus interesses são questionados e a facilidade como a agência pode ser capturada pelos agentes privados.

Neste sentido, na avaliação de Door, o maior desafio dos órgãos reguladores consiste em:

*Saber o tráfego e os custos das concessionárias. Infelizmente, em todos os países é assim. Eu estive no IV Congresso de Intercionexão, em Genebra, onde um professor alemão nos disse: "Os senhores conhecem as receitas. Se souberem os custos, não conhecem o lucro". Esta é a grande luta de todos os órgãos reguladores. Exemplo: a OFTEL, agência reguladora das telecomunicações na Inglaterra, há cinco anos procura, de diferentes formas, obter os custos das empresas. Agora conseguiu que lhe dessem os custos marginais a longo prazo (Carta Capital, Julho/1998: 31).*

Desta forma, diante da assimetria de informações entre empresa e órgão regulador, as agências públicas de regulação vêm-se limitadas em suas ações na fiscalização do setor, o que demanda a existência de um corpo de funcionários qualificados e um conjuntos de normas claras e dinâmicas, capazes de permitirem uma atuação mais eficiente das instâncias regulatórias.

Assim como nos demais países latino-americanos que privatizaram o setor de telecomunicações, a privatização brasileira, a ser analisada mais à frente, está também associada à necessidade de recursos monetários, de liquidez internacional, para fazer

frente à demanda de recursos fiscais pelo Estado. Na formulação de BATISTA Jr. (1996),

*A privatização, embora justificada, às vezes enganosamente, com apelos genéricos à eficiência da gestão privada e dos mecanismos de mercado, só pode ser plenamente entendida no contexto macroeconômico já delineado. Do ponto de vista do modelo de estabilização adotado nesses países, a venda de empresas estatais é especialmente eficaz quando implica desnacionalização e entrada de recursos novos em moeda de liquidez internacional. Nesse caso, ela contribui, ainda que transitoriamente, para equacionar os problemas financeiros internos do setor público e, ao mesmo tempo, para o financiamento do desequilíbrio do balanço de pagamentos em conta corrente. Sinal de que talvez neste ponto, e não nos ganhos de eficiência ou na confiança do mercado, que se localizam as razões primordiais da ênfase atribuída à privatização está no fato de ela ter resultado, em diversos casos, na simples transformação de monopólios públicos em monopólios privados (pg. 132)".*

A privatização de um setor estratégico como o de telecomunicações, no contexto da chamada III<sup>o</sup> Revolução Industrial, considerado por muitos como um dos eixos principais da acumulação e, portanto, *core* do dinamismo desse novo momento do capitalismo mundial, coloca os países latino-americanos diante de sérias limitações, no que se refere aos graus mínimos de autonomia do desenvolvimento nacional, uma vez que a compra das operadoras estatais é realizada, fundamentalmente, por grandes operadores estrangeiros. E ainda, a relação privatização/ acesso da maioria da população aos serviços de telecomunicações não é sempre simples e direta, vide o caso norte-americano e inglês, necessitando do estabelecimento de regras rígidas por parte dos mecanismos públicos de regulação e legislação que garantam a participação de todos os segmentos da sociedade, seja nos serviços básicos, seja nos serviços avançados do setor de telecomunicações. No próximo capítulo analisa-se a experiência brasileira de estruturação de um Sistema Nacional de Telecomunicações.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### A Reestruturação das Telecomunicações Brasileiras: os Caminhos da Opção Nacional

Em agosto de 1995, é aprovada no Congresso Nacional a Emenda Constitucional n.º 08, que colocaria fim ao monopólio público das telecomunicações, garantido pelo inciso XI do artigo 21 da Constituição de 1988<sup>12</sup>. Iniciava-se, assim, o processo de reorganização do modelo institucional das telecomunicações do Brasil, sendo enviado, em dezembro de 1996, ao Congresso Nacional um detalhado projeto de lei para o setor de telecomunicações.

O entendimento do significado das mudanças decorrentes da quebra do monopólio público das telecomunicações, bem como seus novos desafios, especialmente no que diz respeito à regulamentação<sup>13</sup>, será mais consistente na medida em que se busca compreender a forma como foi montada a estrutura nacional do setor institucional.

Assim sendo, o capítulo em questão tratará, na primeira seção, da montagem do Sistema Nacional de Telecomunicações, destacando os avanços na expansão e de direito privado através de rede pública de telecomunicações explorada pela União".

---

<sup>12</sup> Competia à União, segundo artigo 21, "Explorar diretamente ou mediante concessão à empresa sob controle acionário estatal, os serviços telefônicos, telegráficos, de comunicação de dados e demais serviços públicos de telecomunicações, assegurada a prestação de serviços de informação por entidades

<sup>13</sup> Aqui não se trata de uma desregulamentação, como se não houvesse mais mecanismos de regulação, mas, sim, de uma re-regulamentação, termo mais apropriado para o novo ambiente das telecomunicações com participação do capital privado.

investimento necessários à continuidade da consolidação de uma infra-estrutura de comunicações adequada ao estágio de desenvolvimento do País. Esta primeira seção apresentará, ainda, o processo de reestruturação do setor após a quebra do monopólio público de prestação dos serviços de telecomunicações, identificando as principais características da nova estrutura do mercado no Brasil.

A segunda seção analisará alguns aspectos da Lei Geral de Telecomunicações, ressaltando a polêmica em torno da questão da privatização e os avanços com relação à realidade jurídica anterior, bem como alguns pontos negativos da mesma, tendo em vista a experiência de reorganização institucional e de mercado de alguns países desenvolvidos.

Entretanto, antes de entrarmos na caracterização da constituição do Sistema Nacional de Telecomunicações do Brasil, cabe fazer algumas considerações sobre a presença do capital privado na montagem da infra-estrutura da maioria dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, visto que, a participação do capital privado nesse segmento, em especial a partir do final dos anos oitenta, é uma novidade em relação às décadas anteriores.

A partir da Segunda Guerra Mundial, a construção da base infra-estrutural, tanto nos países desenvolvidos, como nos em desenvolvimento, foi garantida pelos investimentos públicos. O Estado passa a ser o investidor principal, o provedor direto dos serviços de infra-estrutura. A ausência do capital privado nos investimentos em infra-estrutura pode ser avaliada a partir da análise de CORRÊA (1998: 01),

*O investimento em infra-estrutura, implica na compra de bens de longa durabilidade e grande porte. Por suas características, têm um preço de oferta alto, apresentam grandes indivisibilidade e são muito ilíquidos, sendo mais elevados do que a da maioria dos projetos industriais. Via de regra, o período médio de construção de obras de infra-estrutura é mais longo e além do mais, se a construção não for concluída o que foi montado não será passível de ter um uso alternativo. Neste caso, os custos incorridos na etapa de construção são irrecuperáveis (sunk-cost). Destaca-se então que os riscos incorridos na fase de implantação do investimento são maiores no caso das inversões em infra-estrutura.*

Diante dos riscos envolvidos na realização dos investimentos em infra-estrutura, foi o Estado, a partir do pós-guerra, através da empresa estatal, que viabilizou o financiamento dos setores de infra-estrutura - telecomunicações, energia e transporte, por exemplo -, nos quais as garantias ao financiamento dos investimentos eram dadas pelo Tesouro Nacional. O Estado era o único agente capaz de mobilizar os recursos necessários para tais investimentos.

Todavia, nos anos noventa, há uma inflexão na tendência colocada acima. Observa-se a entrada do capital privado no setor de infra-estrutura, sendo sua participação viabilizada pelas inovações tecnológicas que permitiram a segmentação na realização dos serviços de utilidade pública, bem como pelas inovações financeiras desenvolvidas nesta década (por exemplo, o *project finance*<sup>14</sup>), possibilitando a diluição dos riscos envolvidos nos investimentos infra-estruturais. A entrada do capital privado nesse segmento acarretou a formação de parcerias entre o setor público e o privado, no que tange à prestação dos serviços de infra-estrutura, através da concessão por parte do Estado. Tal processo coloca novos contornos à atuação do Estado, o qual exerce muito mais um papel de regulador do que de provedor direto dos serviços de infra-estrutura.

Na maioria dos acordos, parcerias firmadas entre a esfera pública e a privada, que possibilitaram o aumento do nível de investimentos no setor de infra-estrutura, não houve acompanhamento de transferência de propriedade, mas, sim, de concessão de serviços públicos, ou seja, de transferência de titularidade. Já no caso dos países em desenvolvimento, particularmente na América Latina e na Ásia, a retomada dos investimentos em infra-estrutura esteve diretamente relacionada com o movimento de privatização, especialmente nos setores de energia elétrica e telecomunicações.

Assim sendo, neste capítulo apresentar-se-á como o Estado Brasileiro constituiu o Sistema Nacional de Telecomunicações, para, em seguida, no próximo capítulo, analisar-se sob que arcabouço institucional e de mercado se deu a entrada do capital privado no setor de telecomunicações nacional.

## 2.1 - Características do Processo de Constituição da Estrutura Nacional de Telecomunicações no Brasil

A formação do monopólio público das telecomunicações no Brasil ocorreu no início da década de sessenta. A infra-estrutura nacional de telecomunicações foi constituída tendo como elemento central a ação estatal. Foi o decisivo papel do Estado que garantiu uma transformação radical do setor de telecomunicações na direção de uma significativa aproximação, até o início da década de oitenta, com a realidade

<sup>14</sup> Na análise de GARCIA (1995: 10), "o *project finance* permite que os patrocinadores dos projetos de infra-estrutura levantem fundos baseados no fluxo de caixa do projeto, sem vinculação com as empresas e instituições que possam estar envolvidos no patrocínio ou investimento".

tecnológica, institucional e de mercado do setor dos países desenvolvidos. Assim sendo, buscaremos, a partir desse momento, apresentar o processo de constituição do Sistema Nacional de Telecomunicações, até a privatização das operadoras públicas. Cabe ressaltar que a proposta de análise desta seção é uma visão panorâmica da evolução e retrocesso do setor de telecomunicações no Brasil, não abordando de maneira detalhada o comportamento das diversas operadoras que constituem o Sistema Telebrás.

Desde o início do século XX, até o início da década de sessenta, os serviços em telecomunicações, bem como toda a estrutura industrial necessária à realização de tais serviços, estavam concentrados nas mãos da iniciativa privada. No início dos anos sessenta, apesar da existência de cerca de mil pequenas operadoras no País, eram ainda as empresas transnacionais que detinham o controle das telecomunicações brasileiras. Em 1962, oitenta por cento dos telefones existentes no País eram de propriedade da Companhia Telefônica Brasileira – CTB –, que tinha como acionista majoritário a empresa canadense “Brazilian Traction”. O restante do sistema pertencia a pequenas empresas telefônicas privadas e serviços municipais.

Outra importante empresa detentora de concessão dos serviços de telecomunicações era a “International Telegraph and Telephone” – a IT&T norte-americana, formalmente constituída como empresa brasileira e com o nome de Companhia Telefônica. Os serviços de telecomunicações interestaduais e internacionais eram controlados por empresas estrangeiras: a “Western Telegraph” (inglesa), a “Radional” e a “Radiobrás” (norte-americana) e a “Italcable” (italiana). Também os equipamentos utilizados, desde o simples aparelho telefônico até as centrais telefônicas, eram fornecidos por duas empresas do exterior: a “Ericson”, através de sua filial brasileira – EDB (Ericson do Brasil) e a IT&T, através da SESA (Standard Electric S/A) (VIANA, 1993).

Apesar do pioneirismo do País na instalação da primeira linha telegráfica em 1852 (seis anos após a invenção do telégrafo elétrico) e do primeiro telefone em 1877, pelo Imperador Pedro II, a lentidão na melhora da qualidade dos serviços prestados e a desestruturação do sistema eram as marcas do setor.

Outro problema que imprimia uma situação de desarticulação ao setor era o fato do poder concedente estar difundido entre federação e municípios, o que inviabilizava qualquer tipo de planejamento técnico integrado. Para MACULAN (1980, *apud* CROSSETTI, 1995: 24),

*Em consequência da desagregação do poder concedente, tornou-se impossível qualquer tipo de previsão legal de instalação da rede ou regulamentação técnica. É total a perda de controle do poder central sobre o processo de implantação dos serviços de telecomunicações e sobre as condições de funcionamento das empresas concessionárias.*

As concessões de outorgas para a prestação dos serviços de telecomunicações durante várias décadas estiveram concentradas nas esferas nacional ou municipal. Com a Carta de 1946, os municípios assumem o papel de concedente dos serviços de telecomunicações no País. Eram as Câmaras de Vereadores que definiam os níveis tarifários, sem levar devidamente em conta os critérios técnicos e a importância dos valores tarifários para a expansão e modernização da rede,<sup>15</sup> o que desestimulava a realização de novos investimentos pelas empresas. Somente com a Constituição de 1967, que no artigo 08 garantiu à União o direito de explorar diretamente ou mediante autorização os serviços de telecomunicações, é que se colocou fim à descentralização de concessões.

Dante desse contexto, o setor de telecomunicações, essencialmente de natureza privada, não oferecia à economia brasileira qualidade adequada nos serviços prestados.

*Praticamente ninguém conseguia se comunicar nos horários de maior movimento. A qualidade do serviço local era péssima, e o sinal de discar, em algumas localidades, tinha de ser aguardado até por uma hora – um recorde mundial! Lojas comerciais e escritórios chegavam a contratar office-boys com uma tarefa de permanecerem ao telefone aguardando “dar linha”. A desarticulação operacional e administrativa entre as concessionárias era quase total, de sorte que, para se falar entre Estados da Federação somente com a ajuda de uma telefonista dedicada e aguardando-se muitas vezes, até dias para se completar uma chamada (VIANA, 1993: 43).*

Aliados a esses problemas, existiam ainda outros importantes constrangimentos postos pela insuficiência dos serviços de telecomunicações no Brasil. Primeiro, o fato da comunicação estratégica do país, os serviços internacional e interestadual, estar nas mãos das empresas estrangeiras, o que passa a ser visto como uma questão de segurança nacional pelo governo militar<sup>16</sup>, determinando os esforços para a nacionalização do setor. Segundo, o avanço da industrialização pesada do país, com a concomitante expansão do mercado interno integrado e o aumento da

<sup>15</sup> Segundo CROSSETTI (1995), uma situação que ilustra tal realidade foi o fato da assinatura básica do Estado do Rio de Janeiro ficar congelada de 1940 a 1948.

<sup>16</sup> Cabe lembrar que o EMFA (Estado Maior das Forças Armadas) assumiu a responsabilidade de mudar os rumos do setor de telecomunicações no País. BRANDÃO (1995).

urbanização, demandando a constituição de um sistema nacional de telecomunicações abrangente e eficiente<sup>17</sup>.

Diante da ineficiência do sistema de concessões, as pressões (especialmente dos atores estrangeiros) defendendo a permanência da estrutura vigente no sistema de telecomunicações brasileiro não foram suficientemente fortes para impedir a formulação de uma política pública que centralizasse, no âmbito da federação, o planejamento do desenvolvimento do setor, criando para tal um aparato institucional que garantisse os instrumentos necessários ao desafio de integrar e tornar eficiente os serviços de telecomunicações do país.

Assim sendo, com o objetivo de enfrentar as limitações levantadas e controlar a comunicação nacional e internacional do país, durante o governo militar foram gestadas as primeiras políticas industriais sob uma ótica de estruturação nacional do setor de telecomunicações. As diretrizes dessas políticas seriam que “(...) as telecomunicações pudessem ser, a um só tempo, integradas em uma rede contínua, única, com a mesma tecnologia, e interiorizadas, de modo a abranger os pontos mais longínquos deste país de dimensão continental” (VIANA, 1993: 45).

Em 1962, iniciou-se uma ação governamental consistente para a nacionalização do setor, com a instituição de um novo marco institucional: o Código Brasileiro de Telecomunicações, que possibilitou a criação da Embratel (1965), do Ministério das Comunicações (1967), logo em seguida, da Telebrás (1972) e, um pouco mais tarde, do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento, CPqD (1975). Esses foram os principais instrumentos que garantiram o salto qualitativo e quantitativo do sistema de telecomunicações brasileiro, não apenas na prestação do serviço, mas também no desenvolvimento e fortalecimento de um setor industrial nacional produtor de teleequipamentos, haja vista que a maioria dos equipamentos utilizados no setor eram de origem estrangeira.

O primeiro passo, portanto, no movimento de centralização das diretrizes do setor pelo governo federal, com vistas ao melhoramento e integração do sistema de telecomunicações, foi a aprovação, em 1962, da Lei 4.117/62, a qual definia, segundo CROSSETTI (1995: 28), dentre outros elementos:

---

<sup>17</sup> No contexto da montagem dos setores de infra-estrutura na economia brasileira, o bloco das telecomunicações foi o último a ser estruturado e, portanto, a integrar o chamado Sistema Produtivo Estatal Brasileiro, posto que já estavam constituídos na década de 40 e 50 os segmentos de energia e insumos básicos. (WOHLERS, 1997).

- i) a criação do Conselho Nacional de Telecomunicações – Contel, diretamente subordinado ao Presidente da República, com isso evitando a pulverização existente com atribuições constitucionais dos estados e municípios;
- ii) a elaboração do Plano Nacional de Telecomunicações para a viabilização técnica, econômica e administrativa do Sistema Nacional de Telecomunicações (SNT);
- iii) a criação de uma empresa pública (a futura EMBRATEL) para a execução dos troncos principais do SNT;
- iv) a criação de recursos destinados à implantação e desenvolvimento do Sistema, o FNT – Fundo Nacional de Telecomunicações;
- v) a compulsoriedade do tráfego mútuo e a compatibilidade técnica;
- vi) a remoção tarifária da área política para a técnica e a previsão de uma alíquota tarifária para os serviços”.

Apesar da aprovação, em 1962, do Código Brasileiro de Telecomunicações – CBT – somente em 1965, com a criação da Embratel e com a intervenção na CTB<sup>18</sup>, é que se observaram ações mais concretas de mudanças na estrutura e no funcionamento do sistema de telecomunicações. A Embratel seria responsável pela comunicação nacional e internacional do país, interligando os vários Estados da Federação e dotando o sistema de serviços mais modernos, tais como: transmissão de TV em âmbito nacional (propiciada pelos cabos de microondas instalados pela empresa), serviços de telex, comunicação de dados, novas estações terrestres de recepção via satélite (por exemplo, na Amazônia). Com a criação da Embratel, em 1972, tem-se um crescimento relevante do tráfego de longa distância: em 1965, o tráfego era de três milhões de chamadas interestaduais por ano, chegando, em 1980, a 300 milhões de chamadas (CROSSETTI, 1995).

Como nos países em desenvolvimento que utilizaram dos serviços mais modernos (serviços de longa distância, nacional e internacional) para financiar o desenvolvimento da rede local - subsídio cruzado -, também no Brasil a estruturação do Sistema Nacional de Telecomunicações partiu do segmento mais rentável, naquele momento, do setor de telecomunicações: os serviços de longa distância.

Dando continuidade à política de desenvolvimento e integração do setor, foi

<sup>18</sup> A CTB - Companhia Telefônica Brasileira - detinha cerca de 70% do total das linhas telefônicas do país, atuando no eixo Rio-São Paulo-Belo Horizonte.

montada, em 1972, a Telebrás, que seria responsável pelo desenvolvimento da rede local, através da incorporação das empresas representativas nos estados da federação. Para CROSSETTI (1995: 39),

*Percebe-se claramente que com o estabelecimento da Telebrás se delineia uma política setorial ativa, que, além de criar e direcionar a infra-estrutura básica de serviços, procura equalizar e dinamizar o setor industrial e o de P&D, com a intenção clara de internalizar a produção de equipamentos, criando um parque produtivo nacional, e ao mesmo tempo diminuir a dependência tecnológica do setor".*

A incorporação das empresas estaduais pela Telebrás, via participação acionária da *holding* em seu capital, até sua estatização completa, teve como resultado, já no começo de 1975, a integração quase total do setor<sup>19</sup>. A Telebrás foi, portanto, a grande responsável pela construção da infra-estrutura de comunicação do País, centralizando e coordenando os planos de expansão e modernização do setor. Desta forma, a estrutura do Sistema Telebrás consistia na *holding* Telebrás, 27 empresas-pólo (Estaduais) por ela controladas e responsáveis pelos serviços básicos e a Embratel, responsável pelos serviços de longa distância (nacional e internacional).

Assim sendo, a década de setenta marcou um considerável crescimento do setor, quando então é montada a estrutura nacional dos serviços de telecomunicações, com a criação da Telebrás.

*Nesse período, o sistema Telebrás logrou alcançar elevadas taxas de crescimento, com investimentos médios na faixa dos US\$ 1,4 bilhões anuais para o período 1974-82 (...). Os recursos obtidos com a prestação de serviços interurbanos e internacionais financiaram, via mecanismo de subsídio cruzado, o crescimento da rede urbana: entre 1972 e 1980, o número de terminais instalados no STB cresceu cerca de 340%, passando de 1,4 milhões em 1972 para 5,1 milhões em 1980. As taxas de crescimento dos novos terminais telefônicos e da densidade telefônica, entre 1972 e 1980, foram de 17,3% a.a e 14,5% a.a, respectivamente"* (FAGUNDES, 1995: 09).

O Sistema Telebrás passou, assim, a comandar os serviços de telecomunicações em todo o território nacional, com exceção das regiões controladas pelas empresas independentes, mas tecnicamente integradas ao Sistema Telebrás: a CTBC<sup>20</sup> (Companhia Telefônica do Brasil Central, atuando na região do Triângulo Mineiro, em alguns municípios de Goiás, São Paulo e Mato Grosso do Sul.

<sup>19</sup> Não obstante, os avanços na integração do setor, a penetração da rede telefônica nos diversos municípios das

regiões do país, foi bastante desigual e concentrada.

<sup>20</sup> Única empresa privada a atuar no sistema de telecomunicações do Brasil, atuando no Triângulo Mineiro, em alguns municípios de Goiás, São Paulo e Mato Grosso do Sul.

Mineiro), a CETERP (operadora municipal de Ribeirão Preto/SP), a CRT (Companhia Rio-grandense de Telecomunicações, propriedade do estado do Rio Grande do Sul) e a SERCOMTEL (operadora municipal de Londrina/PR).

Em síntese, a estrutura organizacional do sistema de telecomunicações do Brasil, a partir de 1972, com a criação da Telebrás, contou com os seguintes níveis hierárquicos:

*(...) em nível superior, o Ministério das Comunicações (Minicom) que fixa as diretrizes gerais do desenvolvimento e também regulamenta o setor; em nível intermediário, a Telebrás, que planeja e coordena a ampliação da rede, a aquisição de equipamentos, a aplicação de recursos, além de promover o desenvolvimento tecnológico (via CPqD). Por fim, na base operacional (...) estão localizadas as 27 empresas-pólo (operando em cada estado as respectivas redes urbanas e intra-estaduais, à exceção do Rio Grande do Sul), as quatro operadoras independentes e a Embratel, empresa carrier que opera as redes internacional e interestaduais, além de oferecer serviços de comunicação de dados, telex e telégrafo (WOHLERS, 1997: 222).*

Quanto aos recursos necessários para a viabilização dos Planos de expansão e modernização do setor de telecomunicações, esses foram garantidos, além das receitas de exploração das operadoras, pelo Fundo Nacional de Telecomunicações<sup>21</sup>, criado, como já apontado, pela Lei 4117, de agosto de 1962. e entrando efetivamente em funcionamento em 1967. Para COSTA (1991: 32), "a evolução da infra-estrutura do setor foi possível devido não só a uma grande injeção de recursos, mas também a prioridade concedida ao setor entre as políticas públicas na década de 70".

O Fundo Nacional de Telecomunicações - FNT - teve papel fundamental no desenvolvimento do setor. Grande parte dos projetos e construção da infra-estrutura nacional de telecomunicações foram garantidos pelos recursos do FNT. Primeiramente, os recursos do Fundo foram direcionados à Embratel para o desenvolvimento dos serviços de longa distância e de integração nacional. Em seguida, com a criação da Telebrás, eles passaram a ser controlados pela holding, que, através deles, financiava parte das encomendas de teleequipamentos para a expansão da planta telefônica e redistribuía às concessionárias instaladas nas regiões mais pobres (Norte e Nordeste). Assim, além do papel desempenhado pelo fundo no desenvolvimento das concessionárias, este exercia, também, influência significativa sobre a indústria de teleequipamentos, que passava por um processo de nacionalização.

---

<sup>21</sup> O Fundo Nacional de Telecomunicações representava uma sobretarifa de 30% incidente sobre os serviços de telecomunicações prestados no país.

Reducir a dependência do sistema nacional de telecomunicações das empresas estrangeiras, elevar o índice de nacionalização dos equipamentos, materiais e componentes, bem como garantir o desenvolvimento da indústria de teleequipamentos sob o controle de capitais nacionais, eram objetivos explícitos do Governo Geisel. Um dos instrumentos utilizados para a efetivação de tais objetivos foi a instituição da Portaria 661, em 15 de agosto de 1975. Tal Portaria procurava:

*a) desenvolver no país um modelo brasileiro de Central CPA (Central de Processamento Armazenado), tipo temporal para uso no SNT, a médio e longo prazos; b) iniciar a fabricação, no Brasil, de CPAs espaciais, adquirindo os direitos e patentes necessários através de concorrência internacional; c) viabilizar a constituição e consolidação de empresas sob o controle de capitais brasileiros privados para a fabricação de equipamentos de comutação telefônica no Brasil". (COSTA, 1991: 36).*

Essa Portaria revelava, então, a concepção de que a modernização e autonomia tecnológica do setor ocorreria mediante o desenvolvimento dos equipamentos que realizam as conexões de qualquer sistema de telecomunicações - as centrais de comutação. Desta forma, apesar dos pacotes de importação presentes no início da década de setenta (que garantiram parte da modernização do setor), significativos foram os esforços em pesquisa e desenvolvimento tecnológico repassados às empresas nacionais, que iniciaram o processo de produção interna das centrais de comutação.

Para tanto, a partir dessa Portaria, criou-se o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento (CPqD), órgão responsável pelo desenvolvimento e produção interna de tecnologia para as empresas nacionais produtoras de teleequipamentos. Dentre os países latino-americanos, o Brasil foi o único país a apresentar um órgão estatal criado para o desenvolvimento e produção interna de tecnologia destinada ao sistema de telecomunicações, o que lhe conferia uma maior capacitação tecnológica.

Três pilares, então, sustentavam a estrutura do setor de telecomunicações: a agência estatal reguladora do mercado de teleequipamentos, o centro estatal de pesquisa e desenvolvimento (CPqD) e as empresas nacionais. Isso significa que, a partir de meados da década de setenta, com essa estrutura constituída, o Estado passa de monitorador das atividades de telecomunicações a agente ativo no processo de modernização.

A Telebrás, portanto, enquanto aparelho do Estado, submetida a ordens advindas de instâncias burocráticas superiores, como o Ministério das Comunicações, foi, através de seu poder de compra e de suas políticas de investimentos, meio de

efetivação das metas estabelecidas para o setor pelo governo federal. Dado o poder atribuído à Telebrás pela União, ela conseguiu, a partir de 1974, um grau de autonomia e centralização crescente em relação ao próprio Ministério das Comunicações, o que lhe permitiu ir se constituindo como instância normativa de controle e orientação do setor.

Essa autonomia da Telebrás, ou seja, a pequena interferência das agências governamentais em sua gestão, possibilitou, durante vários anos da década de setenta, definições de metas para o setor em sintonia com as necessidades de expansão e modernização do sistema de telecomunicações e não metas definidas por critérios políticos. Todavia, na análise de CROSSETTI (1995: 43) acerca da evolução histórica da Telebrás,

*apesar de eminentemente técnicas, as telecomunicações não escaparam, das intervenções profundas das administrações centrais. Ainda pior, devido à sua fragilidade de poder, não puderam resistir às mutilações crescentes que desestabilizaram os pilares básicos erigidos quando da criação do STB.*

O grau de interferência do poder central no setor de telecomunicações pode ser avaliado pelo que representou a ação da Secretaria de Planejamento (Seplan) nas limitações impostas linearmente no nível de investimento do setor produtivo estatal. Esta secretaria, na análise de MACULAN (1980, *apud* CROSSETTI, 1985:43), "(...)representa (ou) uma ameaça direta ao crescimento do setor e consequentemente à sua fonte de legitimidade e de autonomia, na medida em que ficavam ameaçados o seu equilíbrio financeiro e sua capacidade em gerar recursos para se autofinanciar".

Em 1974, a alocação dos recursos do Fundo de Telecomunicações para o setor foi assumida pela Seplan e sua gestão pelo Ministério do Planejamento. Iniciava-se, assim, em meados da década de setenta, um processo de contenção de recursos para os planos de expansão e modernização do sistema de telecomunicações. Em 1977, a Secretaria Especial de Abastecimento, vinculada à Seplan, e responsável pela fixação de tarifas, começava um movimento de contenção tarifária do setor, limitando ainda mais suas fontes de recursos, em razão da importância das tarifas no total de receitas próprias da Telebrás. Agravando mais a situação, o controle do Fundo de Telecomunicações, cujo objetivo primordial era atender às demandas de desenvolvimento das telecomunicações, foi retirado do setor e os limites de utilização do mesmo foram cada vez mais reduzidos. Em 1979, tem-se uma desvinculação total do Fundo com o setor de telecomunicações, tornando-o receita ordinária do Tesouro Nacional.

A década de oitenta, marco de um longo processo de estagnação da economia brasileira, marcou, então, a desaceleração no nível de investimentos públicos destinados ao setor de telecomunicações, como pode ser observado na Tabela II abaixo. Ao longo dessa década, o Sistema Brasileiro de Telecomunicações diminuiria, substancialmente, seu nível de investimentos observado desde o princípio dos anos setenta, o qual será recuperado apenas na década de noventa. É retirada uma das fontes seguras de financiamento dos investimentos no Sistema Telebrás: o Fundo Nacional de Telecomunicações, criado para a ampliação e conservação do sistema. Assim sendo, o setor começava a apresentar os primeiros sinais de estrangulamento, como os freqüentes congestionamentos na telefonia local e interurbana, e encontrava dificuldades na obtenção de recursos financeiros para a ampliação de sua rede.

**Tabela II - Investimento Médio Anual do Sistema Telebrás**

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

Fonte: WOHLERS & CROSSETTI (1997).

Acentuando as dificuldades de manutenção dos níveis de investimento do setor realizados na década de setenta, a Telebrás, enquanto aparelho do estado, como já apontado anteriormente, sofreu impactos negativos com os planos de estabilização da década de oitenta, uma vez que suas tarifas foram congeladas e submetidas aos mecanismos de contenção da inflação pelas políticas econômicas da época. Segundo COSTA (1991: 47),

*Além do crescente endividamento financeiro que a Telebrás enfrentou, os planos de estabilização econômica vieram agravar a situação do setor. O Plano Cruzado, por exemplo, ao congelar os preços dos serviços agravou a crise financeira da Telebrás, que dependia (e depende) do valor cobrado pelo uso dos serviços para refinanciamento de suas contas.*

Cabe lembrar que a Telebrás foi uma das únicas estatais que realizou primeiramente esforços de readequação de sua situação e de suas metas diante da nova realidade do País. Após a euforia do período do “milagre econômico”, em que o setor estabeleceu metas de alcançar em 1980 dez milhões de terminais (Plano de Um Milhão), já em 1975 essas metas foram revistas. Conforme avaliação do ex-ministro das Comunicações QUANDT de OLIVEIRA, (...) *percebemos que a Telebrás não seria capaz de executar os planos feitos, aquelas metas fixadas em 1973 e 74. Iríamos perder o controle, ou melhor, o dinheiro iria sendo gasto sem que pudéssemos saber bem como e onde*” (entrevista à RNT out.82 apud CROSSETTI,, 1995: 46).

Assim sendo, antes dos cortes realizados, por exemplo em 1977<sup>22</sup>, a Telebrás já havia feito reajustes em sua metas de expansão, de forma que os cortes posteriores comprometeram, ainda mais, a qualidade dos serviços prestados pelo setor. Todavia, a atuação gerencial da Telebrás continuava se destacando em relação às demais estatais, de maneira que, mesmo com os cortes, a empresa conseguiu manter na primeira metade da década de oitenta alguns indicadores de qualidade em consonância com os níveis internacionais. A partir de 1985, com o agravamento dos problemas de manutenção dos níveis de investimento, alguns dos indicadores de qualidade começam a revelar piora na qualidade do serviço prestado, conforme pode ser observado na Tabela III abaixo.

**Tabela III - Índices de Qualidade do Sistema**

	percentagem						
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
DESEMPENHO DO SERVIÇO TELEFÔNICO -	3.6	1.4	1.3	2.0	3.1	3.8	6.8
DST							
TAXA DE SOLICITAÇÃO DE CONSERTOS	5.3	5.3	5.6	5.2	4.8	4.5	3.4
POR 100 ACESSOS							
TAXA DE ATENDIMENTO DE REPARAÇÃO	84.7	75.7	80.5	82.6	84.1	87.6	91.3
TAXA DE OBTENÇÃO DE TOM DE DISCAR	94.5	88.4	87.2	84.0	88.3	90.6	94.5
TAXAS DE CHAMADAS COMPLETADAS DDD	49.0	43.1	41.8	38.6	40.6	43.5	47.8
TERMINADO							
TAXA DE CONGESTIONAMENTO (CO)	16.6	24.9	26.7	31.1	25.9	21.1	13.7

Fonte: CROSSETTI, 1995

<sup>22</sup> Controle orçamentário pela SEPLAN, retirada do Fundo Nacional de Telecomunicações do setor.

Dentre os indicadores relacionados na tabela, cabe destacar a taxa de congestionamento e o DST - Desempenho do Serviço Telefônico. A taxa de congestionamento é o indicador de qualidade utilizado para avaliar o atraso relativo dos investimentos em modernização e expansão do sistema. Na análise de CROSSETTI, (1995: 61), a evolução deste índice

*(...) demonstra claramente os efeitos deletérios da diminuição do nível de investimentos e do controle tarifário, que afetou de forma drástica a receita operacional do sistema. Após uma evolução exemplar na década de setenta, quando a taxa passou de 46% em 1973 para 9,5% em 1979 e para 6,1% em 1983 - taxa próxima das taxas de congestionamento encontradas nos países do Primeiro Mundo (5%) -, o indicador começou a apresentar piora progressiva, até alcançar 31,1% em 1989, refletindo claramente o atraso nos planos de expansão e o crescimento da demanda. A partir daí o indicador começou a melhorar, sendo que no ano de 1992 alcançamos a taxa de 13,7%, ou seja, uma melhora significativa (em 1993 chegamos a 10% e em 1994 a 9,2%).*

O índice DST, que agrupa os principais indicadores de qualidade, confirma, no período 1986-1991, a tendência de queda no nível de qualidade da prestação dos serviços do Sistema Telebrás, tendo uma recuperação significativa somente a partir de 1992.

Como pode ser verificado, a década de oitenta foi símbolo de regressão em alguns indicadores de qualidade do sistema, os quais somente começaram a se recuperar a partir de 1992. Contudo, a recuperação relativa dos investimentos na década de noventa não foi seguida de qualquer política industrial para o setor - como observado na década de setenta - que privilegiasse o desenvolvimento e a produção de tecnologia interna, agora em um cenário internacional marcado por grandes mudanças na base tecnológica das telecomunicações.

Todavia, não obstante a crise da década de oitenta, que afetou negativamente os planos de expansão e modernização do setor, cabe destacar que a Telebrás apresentou um baixo nível de endividamento, como pode ser confirmado pela participação no período 1986-1992 do percentual do item amortização de empréstimo sobre o total de dispêndios da holding: 1986, 9,2%; 1987, 7,9%; 1988, 5,5%; 1989, 4,6%; 1990, 3,2%; 1991, 2,8% e em 1992, 1,8% (CROSSETTI, 1995).

As restrições para a captação de recursos das empresas estatais, feitas pelo governo federal, explicam em grande medida a baixa participação do item amortização de empréstimos no total de dispêndios do setor no período destacado. Portanto, variações nas taxas de juros não afetaram tanto o setor de telecomunicações quanto os congelamentos de suas tarifas como mecanismo de contenção da inflação, e o peso dos

tributos ao longo desse período, que "(...) passa de 11% de participação para 38% em 1992, o que reflete uma forma indireta de remuneração do capital da União, além dos dividendos pagos regularmente" (CROSSETTI, 1995: 82).

A partir de 1985, há uma inflexão nos rumos da política industrial no setor de telecomunicações. Tal situação revelou a mudança na posição estratégica do setor na agenda governamental. Os mecanismos de política industrial definidos na década de setenta para o fortalecimento da indústria nacional - por exemplo, Portaria 661/75 apresentada anteriormente -, com a emergência do novo grupo político que sobe ao poder com a Nova República, foram perdendo centralidade nas definições do Ministério das Comunicações a partir da década de oitenta. Conforme avaliação de DALMAZO (1999: 54),

*O novo grupo de poder que assumiu o Minicom durante a Nova República passou a defender o argumento de que a indústria nacional de teleequipamentos já havia atingido uma certa maturidade e não necessitaria mais da proteção estatal ou da criação da reserva de mercado. Com isso, direcionava a política para alterar os pontos críticos da Portaria nº 622/78. Sustentavam também novas diretrizes para a política industrial: a abertura para novos fornecedores; o fim da definição de produto diferencial e da reserva de mercado para a CPA - Trópico; substituição da reserva de mercado por uma noção vaga de tecnologia nacional ou produto desenvolvido no País por empresa nacional ou estrangeira; continuação do apoio às empresas nacionais pelo CPqD, mas centrando esforços no desenvolvimento de produtos que exigissem mais pesquisas aplicadas.*

No início dos anos noventa, apesar dos esforços realizados pela direção do Sistema Telebrás, no período de 1979-1989<sup>23</sup>, em termos de penetração da rede telefônica, o acesso ao serviço da maioria da população ainda era insuficiente, reproduzindo as desigualdades sociais que marcam o país. No período citado, o direcionamento dado às políticas do Ministério das Comunicações foi o de atendimento da demanda por serviços básicos de telefonia, com vistas a atender os objetivos de popularização e interiorização dos serviços de telecomunicações, atendendo aos usuários de menor renda e regiões com menor densidade populacional. Destaque para as regiões Norte e Nordeste, com o Plano de Popularização e Interiorização da Telefonia, entre os anos de 1985-1989.

Já no período de 1990-1993, os investimentos foram direcionados à modernização da rede, visando atender a demanda dos grandes usuários por serviços avançados. "Em suma, a prioridade dos investimentos foi capacitar a geração de novos

---

<sup>23</sup> Essa periodização é definida por DALMAZO (1999).

*serviços e a criação de redes modernas, o que implicou negligenciar a universalização do acesso e do uso da telefonia" (DALMAZO, 1999: 86).*

Desta forma, o acesso da população aos serviços de telecomunicações concentrou-se nos segmentos de maior renda e nas regiões de maior densidade populacional, conforme pode ser detectado no trabalho de FIUZA & NERI (1997), acerca da universalização dos serviços. Segundo PASTORIZA (1996: 53), dados os altos custos de instalação (preço de compra de uma linha telefônica) do sistema, ainda em 1996,

*(...) segundo estudos realizados pela Telebrás, 90% das famílias com renda mensal acima de US\$ 1.000 têm pelo menos um telefone, enquanto somente 5% das famílias com renda inferior a US\$ 1.000 têm acesso aos serviços telefônicos, sendo insignificante o grau de atendimento das famílias que percebem menos de US\$ 300/mês. Essa situação é agravada pela escassez de telefones públicos instalados - uma média 2,5 telefones públicos/mil habitantes.*

Apesar dos problemas enfrentados pelo setor nos anos oitenta: redução dos níveis de investimento, ingerência política no comando das concessionárias da Telebrás, defasagem tarifária, no final dessa mesma década, com a promulgação da Constituição de 1988, ao contrário de outros países latino-americanos, como Argentina, México e Chile, por exemplo, que já preparavam planos de privatização para suas operadoras, o Brasil reafirmava, constitucionalmente, o monopólio público das telecomunicações: a recuperação e a modernização do sistema seriam feitos dentro do modelo organizacional existente, o monopólio público<sup>24</sup>. Cabe destacar que a Constituição de 1988 abria espaço para a atuação da iniciativa privada por meio da rede pública de telecomunicações desenvolvida pela União: serviços de rádio, de televisão, de videofusão, cabodifusão e de radiochamada.

É pertinente destacar também que a institucionalização do monopólio de operação das telecomunicações brasileiras, na Constituição de 1988, foi antecedida por uma polarização do debate acerca dos rumos do setor: de um lado, a posição de manutenção do modelo de monopólio público; de outro, a posição de uma ampla abertura do setor de telecomunicações. O grupo defensor da permanência do monopólio

---

<sup>24</sup> A novidade com relação à Constituição de 1967 estava relacionada com a inclusão na Constituição de 1988 da frase: "a empresa sob controle acionário estatal" no artigo 21 (parágrafo XI), referente à concessão dos serviços públicos de telecomunicações.

público, representado pelos sindicatos (SINTTEL), partidos de oposição e parte do PMDB, Federação de trabalhadores ligados ao setor (FITTEL, FENATTEL), CUT e representação dos trabalhadores da Embratel (AEBT - Associação dos Empregados da Embratel), conseguiram<sup>25</sup> articular-se de tal maneira que garantiram na Constituição de 1988 a permanência do monopólio público das telecomunicações, frustando as expectativas do grupo defensor da abertura do setor.

Todavia, a crise vivida pelo setor que ocasionou queda significativa nos níveis de qualidade nos serviços, diminuição da produção da indústria de teleequipamentos em virtude da pequena expansão da rede e lentidão no oferecimento de serviços avançados, originando um movimento de fortes pressões para mudanças no setor, no sentido da desregulamentação e até de privatização das operadoras públicas.

Assim sendo, antes mesmo da confirmação do monopólio público do setor de telecomunicações na Constituição de 1988, bem como após sua promulgação, já vinham acontecendo no interior do Ministério das Comunicações medidas com o objetivo de promover uma liberalização do setor. As primeiras medidas referiram-se à abertura do segmento de comunicação via satélite, monopólio da Embratel, à empresa privada, de tal maneira que, em janeiro de 1992, foi autorizada pelo Ministério das Comunicações a outorga à Victor Comunicações S/A, para implantação de rede corporativa de comunicação de voz e dados através da utilização de satélite, contrariando uma definição constitucional (DALMAZO, 1999). Em agosto de 1988, através do Decreto nº 96.618, definia-se a telefonia celular como "serviço público restrito", podendo ser prestado pela iniciativa privada.

No governo Collor, em conformidade com a direção da política industrial de abertura irrestrita do país como mecanismo de conquistar a competitividade das empresas, aprofundou-se o movimento de abertura do setor, no âmbito do esfera ministerial. No período 1990-1992, a medida mais relevante de abertura referiu-se à participação do capital privado na telefonia celular - Banda B -, inclusive com abertura de licitação. Todavia, em decorrência de várias lutas judiciais em virtude de divergências na interpretação da Lei acerca da participação do capital privado no setor, somente no governo de Fernando Henrique Cardoso é que se concretizou a entrada do capital privado na prestação daquele serviço.

---

<sup>25</sup> Colaborou, ainda, na conquista dos defensores do monopólio público do setor de telecomunicações uma emenda popular, contendo 111 mil assinaturas, em defesa do monopólio público, entregue pelas organizações sindicais ao Deputado Ulisses Guimarães (PMDB/SP), Presidente da Constituinte.

Ocorreu, também, no Governo Collor, a primeira proposta de reorganização do Sistema Telebrás. A proposta consistia na reorganização das empresas da Telebrás, esta seria composta por sete ou oito empresas mais a Embratel. O número de sete empresas estava vinculado ao fato de que apenas sete empresas do STB apresentavam lucratividade positiva (CROSSETTI, 1995). Entretanto, apesar das ações do governo Collor com vistas à criação de uma nova realidade para o setor, não se possuía uma política de telecomunicações consistente, seja em matéria de política industrial, seja no que se refere a metas para o setor.

Em termos de política industrial, no Governo de Itamar Franco (1993-1994) registraram-se algumas medidas, dentre elas a Portaria nº 647/93, que privilegiava o mercado interno sem, contudo, preservar a indústria nacional, uma vez que não especificava o que considerava produto nacional. Segundo DALMAZO (1999: 96),

*Efetivamente, o conteúdo da Portaria nº 647/93 não protegeu os desenvolvimentos tecnológicos nacionais, mas, sim, protegeu o mercado interno para todas as indústrias de teleequipamentos. Essa orientação contrastava com as normas de Licitação da Telebrás, até então, que só permitiam que as teles adquirissem produtos de fornecedores que possuíssem parque industrial localizado no País, especificando índice de nacionalização do produto superior a 60%.*

Dessa maneira, no Governo de Itamar Franco observaram-se traços mais consistentes de uma política para as telecomunicações, destacando-se as mudanças de comando político na Telebrás e a Exposição de Motivos nº 20, de 22 de dezembro de 1993. Cabe registrar, dentre as medidas contidas na Exposição de Motivos, as seguintes: política industrial e tecnológica de longo prazo para o setor, diminuição dos níveis de defasagem tarifária, estabelecimento de contratos de gestão para as operadoras e diminuição dos subsídios cruzados (WOHLERS & CROSSETTI, 1997). No entanto, cabe destacar que as ações públicas no período de 1990-1993, em particular aquelas relacionadas à política industrial, foram marcadas pelos interesses das empresas estrangeiras produtoras de teleequipamentos e, de maneira geral, pelos objetivos de abertura do setor de telecomunicações para a participação do capital privado no setor.

No governo de Fernando Henrique Cardoso concretizou-se a mudança no modelo institucional de organização do setor de telecomunicações, não atingida no processo de revisão constitucional de 1993. Nesse processo, os defensores da abertura do setor de telecomunicações não tiveram suas propostas efetivadas, uma vez que não conseguiram montar uma base sólida de alianças que garantissem a implementação de seus objetivos de ruptura do monopólio público do setor de telecomunicações,

contribuindo, ainda, o desgaste político com o processo de *impeachment* do então Presidente Fernando Collor de Mello, defensor da liberalização do setor. Novamente, a aliança das organizações sindicais e dos partidos de oposição conseguiram manter o modelo do setor definido na Constituição de 1988.

O movimento de abertura das telecomunicações definiu posições e estratégias em torno de determinadas instituições, por exemplo a indústria nacional de teleequipamentos em torno da ABINEE, os empresário nacionais e estrangeiros favoráveis à abertura no interior do IBDT e os trabalhadores nas organizações sindicais. Até no momento do processo de revisão constitucional, a organização sindical, juntamente com os partidos de oposição, conseguiram uma mobilização que, aliada ao movimento de *impeachment* de Collor, figura importante no movimento de abertura do setor, garantindo a manutenção do monopólio público das telecomunicações. Todavia, no governo de Fernando Henrique Cardoso, a frente defensora do monopólio público sofreu significativas derrotas no processo de intervenção dos rumos do setor de telecomunicações, obtendo grandes conquistas o grupo estruturado em torno do objetivo de quebra do monopólio público das telecomunicações. No governo de Fernando Henrique Cardoso a proposta de abertura do setor assume grande centralidade na agenda pública, uma vez que se encontra atrelada com os objetivos de reforma do Estado.

Com efeito, a proposta de quebra do monopólio institucional das telecomunicações foi apresentada em fevereiro de 1995 ao Congresso Nacional. Em agosto de 1996 foi aprovada a emenda constitucional que terminava com o monopólio público das telecomunicações. Após a quebra do monopólio, a estratégia de ação do governo foi a seguinte:

1. Abertura imediata do mercado de telefonia celular privada - Banda B - por intermédio da Lei Mínima (aprovada em julho de 1996).
2. Elaboração e aprovação da Lei Geral de Telecomunicações (publicada em julho de 1997).
3. Reorganização e privatização da Telebrás, com introdução de concorrência na rede básica.

O objetivo da Lei Mínima era viabilizar legalmente a rápida entrada do capital privado no segmento de telefonia celular, transmissão por satélite e de serviços limitados (para usuários específicos) e de valor adicionado (redes inteligentes, por exemplo os serviços de 0800, 0900 e caixa postal de voz - telefone virtual).

A Lei Mínima possibilitava a abertura de novas oportunidades de negócios, de grande rentabilidade para o capital privado. Foi também linha de menor resistência no processo de abertura do setor de telecomunicações ao setor privado, em decorrência da grande demanda reprimida pelo serviço de telefonia celular (o que representou uma pressão para a abertura mais rápida desse segmento), e também pelo fato de que a proposição primeira da Lei Geral de Telecomunicações suscitaria um debate mais caloroso por parte dos parlamentares governistas e de oposição, demandando, portanto, um tempo maior para o processo de abertura e, como consequência, uma demora para a entrada do capital privado no setor.

Quanto à Lei Geral de Telecomunicações, seu propósito central, segundo WOHLERS (1997: 227), consistia em

*formular um quadro regulatório capaz de atrair capital privado para as telecomunicações, em especial das grandes operadoras internacionais (atração de "parceiros estratégicos" - E.M.<sup>26</sup>, p.27), definindo para tanto não só as modalidades de privatização mas também as condições de interconexão e concorrência na rede básica. As modalidades de privatização das empresas regionais resultantes da reestruturação do Sistema Telebrás em três a cinco empresas incluem a alienação de ações e cessão do direito de preferência à subscrição de ações em aumento de capital, a serem realizadas após a reestruturação do Sistema Telebrás. Em termos gerais, o vetor condutor das reformas é o binômio concorrência/privatização*

A privatização era apontada pelo governo FHC como o caminho para resolver os problemas de financiamento ao investimento no setor e devolver a eficiência às telecomunicações brasileiras, altamente afetadas pelas restrições de crédito desde a década de oitenta.

Antes da privatização, teve início no Sistema Telebrás um processo de recuperação do setor, através do PASTE (Programa de Recuperação e Ampliação do Sistema de Telecomunicações e do Sistema Postal), que atuaria nas seguintes esferas da infra-estrutura nacional de telecomunicações: redes de acesso, redes básicas, redes especializadas, redes de interligação e sistemas integrados de operação e apoio.

O PASTE propôs um aumento do nível de recursos para o setor, recursos privados e públicos, durante o período de 1995-2003, o que representaria uma expansão e modernização do Sistema Nacional de Telecomunicações e, portanto, uma elevação dos níveis de eficiência e competitividade das operadoras integrantes do Sistema

---

<sup>26</sup> Acompanhando a Lei Geral de Telecomunicações, seguia uma Exposição de Motivos que detalhava as premissas e objetivos da Lei, portanto, objeto central para um entendimento mais preciso do que pretendia a Lei.

Telebrás. Com o PASTE, o governo objetivava superar a defasagem existente entre a oferta e demanda por serviços de telecomunicações, através do aumento do nível de investimento público e com a atração de capital privado para o setor. Os recursos públicos para os investimentos no setor seriam oriundos dos reajustes das tarifas: em 1995 o valor do pulso local foi reajustado em 66,7%, a tarifa não-residencial 80,5% e a assinatura básica residencial 513%<sup>27</sup>.

Com vistas à privatização, a estrutura do Sistema Telebrás passou por modificações profundas, alterando, inclusive, a organização de uma operadora por estado ou local, cuja nova organização e novos proprietários serão apresentados no próximo capítulo. O que é necessário ressaltar, ainda neste capítulo, é que a regulamentação proposta para se viabilizar o processo de privatização se deu com a promulgação da nova lei específica para o setor, a Lei Geral de Telecomunicações.

## 2.2 - A Lei Geral de Telecomunicações

Assim como o Código Brasileiro de Telecomunicações - primeiro marco jurídico do setor - formulado em 1962, estabeleceu uma nova estrutura para o setor de telecomunicações no Brasil, a Lei Geral das Telecomunicações de 1997 imprime novos contornos, nova estrutura de mercado e, portanto, outros instrumentos para a dinamização das telecomunicações do País. Com o Código de 1962, a expansão e modernização das telecomunicações foram garantidas pelos seguintes instrumentos, em especial: Embratel, Telebrás e CPqD (com vistas à produção de tecnologia nacional). Com a Lei Geral das Telecomunicações, novos instrumentos são estabelecidos para se buscar a modernização da infra-estrutura de telecomunicações. Para tanto, a expansão do setor, segundo o discurso oficial, será viabilizada pelos seguintes meios: pela agência reguladora, Anatel - Agência Nacional de Telecomunicações; pela privatização das operadoras públicas e pela instalação da concorrência no setor.

Com efeito, a Lei Geral de Telecomunicações, publicada em julho de 1997, estabelece novos critérios de regulamentação, antes definidos pelo Código Brasileiro de Telecomunicações de 1962. Além de estabelecer rigorosa conceituação econômica e

---

<sup>27</sup> O reajuste realizado evidencia uma forte diminuição do subsídio cruzado com significativa recomposição da assinatura básica residencial em relação à tarifa não-residencial.

jurídica da regulamentação, a Lei Geral busca conciliar concorrência entre os novos agentes integrantes do setor, com o atendimento universal (WOHLERS, 1997).

A Lei Geral de Telecomunicações, que viabilizou a privatização da Telebrás e a atuação do Estado como órgão regulador e não mais provedor direto dos serviços, obteve ampla aprovação parlamentar, sendo o projeto do governo aprovado sem alterações significativas. A aprovação da Lei Geral de Telecomunicações foi feita com grande rapidez, evitando-se o debate por parte da base governista. Segundo DALMAZO (1999: 201),

*Notavelmente, o espaço do debate da Lei Geral restringiu-se ao exiguo tempo de dois meses, esvaziou-se pela postura omissa de parte dos representantes da base governista, que não eram assíduos às reuniões na Comissão Especial e que, por determinação partidária, votavam o que o líder mandasse.*

No Senado, o projeto da Câmara foi aprovado sem alterações, tendo o relator do projeto rejeitado as várias emendas apresentadas, de forma significativa, pela oposição. A atuação do Congresso gerou certa indignação, inclusive por parte de parlamentares da base governista, como pode ser confirmado na fala do Senador Pedro Simon (PMDB - RS): "Será que a Câmara dos Deputados tem a onipresença da perfeição e o Senado o da unanimidade da incapacidade?" (SENADO FEDERAL apud DALMAZO, 1999: 205).

A Lei Geral de Telecomunicações envolve um amplo número de medidas. Dentre elas, destacam-se as seguintes:

- Criação do órgão regulador - Anatel
- Redefinição/reclassificação dos serviços de telecomunicações
- Conceituação do serviço universal e dos mecanismos de seu financiamento
- Estabelecimento das condições de interconexão e concorrência na rede básica
- Reorganização da Telebrás e sua privatização

No processo de tramitação da Lei Geral, apesar da tentativa da base governista de minar o debate, algumas questões não deixaram de suscitar significativa polêmica. O Quadro II abaixo sintetiza os principais pontos polêmicos no processo de votação da Lei Geral de Telecomunicações.

## Quadro II - Pontos Polêmicos do Debate Sobre a Lei Geral de Telecomunicações

- Quem decidirá sobre os recursos obtidos com as concessões, permissões e autorizações para a exploração privada dos serviços
- A independência da Anatel com natureza de autarquia especial
- O poder da Anatel de elaborar seu próprio orçamento sem passar pelo crivo do Congresso
- A função da Anatel de estabelecer as metas de universalização sem passar também pelo Congresso
- A função da Anatel de aprovar o plano de outorgas sem passar pelo crivo do Congresso, tornando vago o modelo a ser adotado e dúvida quanto à concentração do mercado
- A questão do desinteresse pela Região Norte, que passou a ser uma área problema, o segmento chamado "osso" das telecomunicações, passível de serviço universal a ser coberto com recursos públicos
- A questão do destino a ser dado ao CPqD
- A definição da política industrial de incentivo a indústria nacional de equipamentos de telecoms é omissa não atende aos interesses da ABINEE
- A competência do Executivo sobre a participação do capital estrangeiro só seria limitada condicionada aos interesses do País e às relações internacionais.

Fonte: DALMAZO, 1999

A partir das análises de WOHLERS (1997), acerca da Lei Geral, ressaltar-se-á alguns elementos positivos e negativos do novo marco regulatório do setor de telecomunicações do Brasil.

Cabe destacar os seguintes pontos positivos da Lei Geral:

1 - A instituição do órgão regulador, que prevê a criação de um Conselho Diretor e de um Conselho Consultivo para representar a sociedade e outros órgãos do Executivo e Legislativo<sup>28</sup>.

2 - A criteriosa redefinição/reclassificação dos serviços. A Lei Geral acaba com a antiga classificação dos serviços determinada pelo Código Brasileiro de Telecomunicações: serviço público, público-restrito, por exemplo. Estabelece-se a classificação dos serviços apenas a partir de dois critérios: quanto à abrangência, serviços de interesse coletivo e restrito; quanto ao regime jurídico de exploração, serviços são classificados em públicos e privados.

---

<sup>28</sup> Dada a relevância da Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel - no novo contexto do setor, essa será analisada de maneira mais detalhada no próximo capítulo.

A grande novidade está vinculada ao fato de que um mesmo serviço, em áreas e regiões distintas, pode ser realizado sob a vigência de diferentes regimes jurídicos de exploração (regime público, privado ou em convivência dos dois). No regime público as concessionárias têm compromissos com a universalização do serviços de telecomunicações, além de garantir que os serviços prestados por elas aconteçam de maneira ininterrupta, sem paralisações injustificadas e em condições adequadas de uso. Já no regime privado, as empresas têm compromisso com a competição e seus objetivos estão relacionados com a diversificação da oferta de serviços, em contribuir para melhorar a qualidade dos serviços prestados, em dar ao usuário alternativas de escolha.

No caso dos serviços públicos, em especial o Serviço Telefônico Fixo Comutado - STFC – que, apesar de poder ser oferecido no regime privado, tem que ser atendido pelo regime de exploração público. A partir da caracterização dos dois regimes de exploração acima, pode-se constatar que os serviços oferecidos no regime de exploração público estão submetidos a maiores mecanismos de controle por parte do órgão regulador em relação aos oferecidos no regime privado.

3 - Outro ponto positivo refere-se à definição das condições técnicas e econômicas para o estabelecimento da concorrência na rede básica (longa distância e local) de telecomunicações:

- interconexão obrigatória
- acesso não-discriminatório dos clientes aos prestadores de serviços que competem entre si
- plano de numeração não-discriminatório
- possibilidade de acesso dos concorrentes às redes abertas em condições adequadas
- eliminação dos subsídios cruzados entre tipos de serviços
- regulação tarifária dos operadores dominantes
- direitos de passagem não-discriminatórios
- resolução de conflitos entre operadores pelo órgão regulador.

Ainda com referência aos mecanismos para garantir a concorrência, tem-se a definição do duopólio até 2002 na rede básica, caminhando, a partir de então, para a livre autorização de novos operadores. Inicialmente, haverá apenas um novo operador (empresa-espelho) em cada região e outro em concorrência com a Embratel. Depois de

2002, as novas empresas poderão obter autorização para atuarem em outras regiões, sem qualquer restrição geográfica ou tipo de serviços a serem prestados.

4 - Conceituação precisa da noção de universalização dos serviços de telecomunicações e dos mecanismos para seu financiamento. O conceito de Universalização foi definido pela Lei Geral nos seguintes termos: "*acesso de qualquer pessoa a serviço de telecomunicações, independentemente de sua localização e condição socio-econômico (artigo 79)*".

Os mecanismos permitidos pela Lei Geral para a efetivação da universalização do serviço de telecomunicação foram os seguintes:

- Fundo específico a ser criado para universalização dos serviços;
- Orçamento geral do Estado (União, Estados e municípios);
- Subsídio cruzado entre modalidades de serviços ou entre segmentos de usuários; e
- Pagamento de adicional ao valor de interconexão.

Apesar da precisa definição do termo universalização na Lei Geral, essa é uma questão que merecerá grande atenção por parte daqueles que defendem o cumprimento dos objetivos sociais do setor de telecomunicações. Boa parte das fontes estabelecidas para a concretização dos objetivos de universalização apresentam, atualmente, sérias limitações: o uso dos recursos dos Estados concorre com outras demandas sociais da população; depois de dois anos de promulgação da Lei Geral, até meados de 1999, o Fundo de Universalização, que seria a fonte mais segura e com maior controle das autoridades públicas para a garantia dos objetivos sociais - no caso a Anatel -, ainda não havia sido regulamentado.

Em um país com considerável concentração de renda e desequilíbrios regionais que refletem tal concentração, a questão do Fundo para universalização assume papel relevante para o acesso da população de baixa renda aos benefícios promovidos pelas tecnologias da informação, uma vez que os serviços básicos concorrem com outros segmentos mais rentáveis, sendo esses de maior interesse para as empresas privadas.

Dentre os pontos negativos, ou que merecem maior atenção por parte dos agentes envolvidos no setor, da Lei Geral de Telecomunicações, destacam-se os seguintes:

1 - Na Lei Geral de Telecomunicações as questões referentes à política industrial e ao fomento das atividades de pesquisa e desenvolvimento foram tratadas com certa superficialidade. Segundo WOHLERS (1997: 229), "*há tão-somente uma simples indicação para o uso dos atuais instrumentos de política fiscal e financeira e a decisão de posterior criação de um fundo para o desenvolvimento tecnológico (artigo 77)*".

Na Lei Geral de Telecomunicações os artigos 76 e 78 tratam de medidas com vistas a estimular o desenvolvimento tecnológico. O artigo 76 estabelece que as empresas que investirem em pesquisa e desenvolvimento terão incentivos dentro das condições estabelecidas em lei, já o artigo 78 rege que, através da política creditícia, fiscal e aduaneira, serão estimulados no País a fabricação e o desenvolvimento de produtos de telecomunicações. Mesmo tendo sido tomadas outras medidas, como a constituição de um fundo específico para o desenvolvimento tecnológico e a redução das alíquotas de importação, não se elaborou uma política mais abrangente e explícita para a continuidade do desenvolvimento tecnológico garantido pelo monopólio público.

Com a privatização da Telebrás, o CPqD foi transformado numa fundação privada, tendo seus recursos garantidos, até 2001, através dos contratos de concessão com as novas operadoras, o que lhes permite realizar encomendas ao Centro, de acordo com suas necessidades. A sobrevivência da Fundação CPqD, depois de 2001, está sobremaneira atrelada ao fundo a ser criado, visando o desenvolvimento tecnológico do setor. "*A menos que o fundo (...) seja efetivamente criado e um parcela dele seja direcionada ao CPqD, dificilmente as atividades de pesquisa tecnológica (de maior risco serão mantidas*" (SZAPIRO, 1999: 80).

Assim sendo, na medida em que o CPqD representou o principal agente produtor e de difusão de tecnologia para as empresas nacionais, visando a diminuição da dependência tecnológica do setor de telecomunicações (obtendo considerável êxito), as mudanças na atuação do centro, agora com peso maior nas estratégias voltadas para a produção de softwares que sejam atrativos ao mercado, poderão gerar impactos danosos para o desenvolvimento da indústria nacional. No caso das indústrias subsidiárias das empresas estrangeiras, aqui instaladas, a prioridade é dada à incorporação de tecnologias desenvolvidas em sua matriz, tendo, portanto, peso menor a tecnologia desenvolvida no país.

Visto que as operadoras estrangeiras, especialmente as de origem norte-americana e européia (essas com presença significativa nos países latino-americanos), possuem seus próprios fornecedores e investem soma maior de recursos em P&D em seus países de origem<sup>29</sup>, a ausência de uma clara definição acerca da política industrial e tecnológica setorial, poderia representar uma perda significativa do País no desenvolvimento de tecnologia nacional que acompanhe os avanços tecnológicos realizados pelo setor em nível mundial.

Tendo como base a investigação de SPAZIRO (1999: 121)<sup>30</sup>, acerca dos impactos das mudanças institucionais e regulatórias do setor sobre as empresas produtoras de teleequipamentos, na segunda metade dos anos noventa, a afirmativa acima assume contornos mais definidos.

*Os novos atores na indústria de equipamentos (novos fornecedores estrangeiros) tendem a optar pela utilização de tecnologia própria ou mesmo pela importação de equipamentos, enquanto a tecnologia desenvolvida internamente é utilizada por empresas nacionais. Na medida em que a participação do capital estrangeiro aumenta na indústria de equipamentos, não havendo nenhum tipo de apoio à difusão e uso da tecnologia desenvolvida pelo sistema de inovação brasileiro, a capacitação tecnológica acumulada nos últimos vinte anos pode se dispersar, reduzindo as opções estratégicas futuras do setor de telecomunicações brasileiro.*

Assim sendo, o setor de telecomunicações no Brasil, dado o nível de desenvolvimento da indústria nacional e os avanços na produção interna de tecnologia atingidos, em especial na década de setenta e início dos anos oitenta, necessita de uma política industrial e tecnológica que possibilite o fortalecimento da posição da indústria nacional de teleequipamentos no mercado interno. A necessidade dessa política assume, portanto, caráter estratégico para que não ocorra um processo de desnacionalização do setor de teleequipamentos e, ainda, para que em um contexto de aquecimento do mercado interno, os impactos gerados sobre o nível de produção da indústria e, portanto, sobre o número de empregos a serem criados, não sejam mais fortes nos países de origem das empresas, e não internamente. De acordo com WOHLERS & CROSSETTI (1997: 51),

<sup>29</sup> Em 1995, a subsidiária da Ericsson no Brasil investiu 5% de seu faturamento em P&D, enquanto a matriz investia 15,3% de seu faturamento em P&D. A Siemens, no Brasil, investia no mesmo ano 3,4% em P&D, enquanto a matriz 8,2% de seu faturamento. Na mesma direção, a NEC investia no Japão 6,8% de seu faturamento em P&D e no Brasil, 3% de seu faturamento (SZAPIRO, 1999).

<sup>30</sup> SZAPIRO, 1999 realizou entrevistas junto a empresas representativas do setor de teleequipamentos:

Ericson, Alcatel, Siemens, Nec, Andrew, Promon, Asga, Xtal.

*As experiências de desindustrialização no setor produtor de teleequipamentos, que sucederam várias privatizações das telecomunicações na América Latina, sugerem o estudo de algumas salvaguardas que estimulem a fabricação local. Um exemplo recente de política tecnológica nas telecomunicações refere-se à experiência sul-coreana na tecnologia celular digital. Sem entrar no mérito da escolha tecnológica, deve-se destacar que o governo desse país promoveuativamente a tecnologia CDMA, incentivando diretamente operadores e fornecedores coreanos a adotar esse padrão, de modo a torná-los (operadores e fornecedores) internacionalmente competitivos.*

2 - A fragmentação do Sistema Telebrás, contida na Lei Geral, foi considerada por várias entidades (sindicais, científicas, dentre outras) como um dos pontos negativos da reestruturação do setor de telecomunicações brasileiro.

Segundo a Lei Geral, a fragmentação da holding Telebrás facilitaria o trabalho do órgão regulador. Ademais, as empresas teriam porte adequado para atrair capitais privados, nacionais ou estrangeiros, além de permitir uma melhor focalização dos investimentos dentro da região, uma vez que a fragmentação teria um recorte regional.

Assim, a fragmentação da Telebrás vai na "contramão" do movimento internacional recente, que é de concentração, viabilizando o aproveitamento de economias de escalas técnicas e econômicas, maior poder financeiro e condições de competição no mercado internacional. O tamanho torna-se uma questão chave na competição dentro do atual momento de internacionalização dos grandes operadores internacionais de telecomunicações.

Acompanhando a tendência de concentração das operadoras da Europa Ocidental, relembra-se, aqui, o caso do processo de reestruturação das telecomunicações da Itália, uma vez que, respeitadas as devidas diferenças econômicas, sociais e políticas com o Brasil, também a Itália realizou uma industrialização retardatária no setor de telecomunicações. Em consonância com as diretrizes e orientações da comunidade européia, a Itália realizou um processo de reorganização da estrutura do setor de telecomunicações, caminhando no sentido de construir uma única empresa com tamanho suficiente para concorrer no novo cenário internacional das telecomunicações, a Telecom Itália.

3 - Outro aspecto negativo da Lei Geral refere-se ao curto prazo de abertura à concorrência no setor. Nos países centrais, o processo de abertura da concorrência possui um horizonte de prazos mais longos (em média quinze anos) para todos os serviços do setor de telecomunicações.

No Brasil, cabe destacar que a competição inicia-se nos serviços de valor adicionado e comunicação de dados, depois no serviço de telefonia celular, posteriormente no de longa distância, e, finalmente, no serviço de telefonia fixa local. "Os países desenvolvidos (que já universalizaram o serviço básico) preparam-se para a concorrência efetiva em todos os segmentos, sendo que tal movimento já foi implantado nos países anglo-saxônicos" (WOHLERS, 1997: 230).

O prazo para a abertura total do setor de telecomunicações no Brasil seria mais ou menos até 2003; a partir do período de aprovação da Lei Geral, em 1997, envolvendo um intervalo de seis anos. Dada a importância do setor de telecomunicações enquanto vantagem competitiva e a magnitude das mudanças a serem operadas nos padrões de regulação do país cujo aprendizado em matéria de regulação é oriundo de uma estrutura institucional de regulação implícita<sup>31</sup>, seria necessário um cronograma mais realista e de longo prazo para a abertura do mercado brasileiro.

Poderiam argumentar os defensores da total abertura do setor que a rapidez é necessária, uma vez que o movimento internacional é de reorganização, caminhando no sentido da liberalização e que, portanto, deveríamos acompanhar tal tendência. Todavia, tal rapidez poderia representar rupturas que viriam a comprometer o significativo esforço de expansão e modernização do setor feito anteriormente sob a hegemonia do monopólio público. Cabe destacar que, nos países desenvolvidos, aquelas reorganizações foram feitas tendo em consideração as realidades dos distintos setores e com a universalização dos serviços praticamente atingida.

Nos EUA foram 22 anos, desde 1974 (quando começou o processo legal que resultou no desmembramento da AT&T em 1982) até 1996, quando terminaram os monopólios locais. Na Europa, o primeiro documento (que tratava das reformas básicas e que incluía a separação entre o órgão regulador e o prestador de serviços) é de 1987, publicado pela Comissão Européia, e o prazo para a introdução da concorrência nos países atrasados da Europa é o ano de 2003 - total de 16 anos. No Japão, a Lei de Telecomunicações foi promulgada em 1985 e, até 1996, a NTT não havia sido desmembrada. Na Inglaterra, a primeira lei é de 1981, e a introdução da concorrência ampla (fim do duopólio interno BT - British Telecommunications e Mercury) realizou-se apenas no início da década de noventa (WOHLERS & CROSSETTI, 1997).

---

<sup>31</sup> Por regulação implícita entende-se a ausência de órgão regulador separado do Ministério das Comunicações, ou seja, é o ministério o próprio responsável pela regulação do setor.

Em síntese, diante das enormes diferenças de rentabilidade entre os diferentes segmentos dos serviços do setor de telecomunicações<sup>32</sup>, a Anatel deverá estabelecer os mecanismos de regulação e dispor sobre as condições técnicas e de fiscalização que impeçam a concentração da concorrência<sup>33</sup> no atendimento dos melhores clientes. Desta forma, o grande desafio da nova regulamentação decorrente da abertura do setor ao capital privado consiste em compatibilizar aumento da concorrência com metas de universalização dos serviços de telecomunicações, especialmente no que tange ao acesso à telefonia local.

<sup>32</sup> Por exemplo, a telefonia celular, a comunicação de dados e a telefonia interurbana, são serviços muito mais rentáveis que a telefonia local.

<sup>33</sup> Juntamente com o CADE - Conselho Administrativo de Defesa Econômica -, através de acordo de cooperação.

## CAPÍTULO TERCEIRO

### A Privatização e a Regulação do Setor de Telecomunicações no Brasil: os Desafios no Aprendizado Institucional da Regulação

O novo cenário mundial, fundado na globalização das atividades produtivas e financeiras, e na emergência de um novo padrão tecnológico com forte conteúdo informacional, coloca o setor de telecomunicações como elemento de vantagem competitiva tanto para países, quanto para as empresas. "*Comunicação instantânea, mobilidade, transferência de dados em alta velocidade, serviços multimídia e possibilidade de realizar teleconferências passaram a ser, dentre outros, recursos imprescindíveis para corporações de todos os portes*" (DORES, 1999:216).

Esse novo papel do setor de telecomunicações, agora não apenas um bem de utilidade pública mas uma vantagem competitiva dentro de uma realidade econômica cada vez mais internacionalizada, vem fortalecendo em nível mundial todo um conjunto de mudanças em sua estrutura institucional, regulatória e sua importância econômica. Essas mudanças possibilitaram a entrada do capital privado no setor de telecomunicações, bem como alterações na estrutura de oferta de seus serviços, atendendo às necessidades, em especial, de grandes usuários desse setor, como as transnacionais e o setor financeiro e bancário.

No Brasil, o movimento de reforma do setor de telecomunicações está inserido no contexto de mudanças significativas das telecomunicações em nível internacional, embora apresente marcadas especificidades. Ou seja, realizaram-se determinadas opções, postas as determinações do capitalismo mundial. As principais mudanças no setor aconteceram, como já apontado no capítulo anterior, durante o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Já em seu programa de governo "Mãos à Obra, Brasil", evidencia-se o objetivo de realizar reformas no setor

de telecomunicações. Reconhece-se a relevância desse setor quanto liderança na condução do crescimento econômico no estágio do desenvolvimento capitalista marcado pelo peso da informação. Diante da crescente importância do setor de telecomunicações, segundo o programa, não faltariam investidores interessados em atuarem na oferta desses serviços. Para tanto, o governo de Fernando Henrique Cardoso proporia emenda constitucional que alteraria o modelo institucional - monopólio público - de exploração das telecomunicações no Brasil. Segundo o programa,

*O problema, que não é só do Brasil, é encontrar uma fórmula para a organização institucional do setor de telecomunicações que, ao mesmo tempo em que promova fortemente os investimentos privados, reforce o papel regulador do Estado e reserve ao setor público a atuação em segmentos estratégicos do ponto de vista social ou do interesse nacional".*

(Capítulo sobre as Telecomunicações)

O reconhecimento no programa de governo de Fernando Henrique Cardoso dos problemas decorrentes das mudanças na base institucional do setor de telecomunicações do Brasil dá consistência para a investigação acerca dos desafios a serem enfrentados pelo Estado em sua nova forma de participação, com atuação via agência específica. Uma atuação que deve estabelecer os rumos que esse setor, de caráter estratégico, deverá assumir para garantir, de um lado, a construção de uma infraestrutura de informação necessária ao desenvolvimento econômico e, de outro, atender aos objetivos de democratização destes serviço no país, através do acesso da maioria da população aos serviços básicos de telecomunicações. Neste contexto, o presente capítulo procura investigar os desafios postos ao País no aprendizado institucional da regulação explícita via agência reguladora, como forma de garantir a competição, a fiscalização do setor e a universalização dos serviços de telecomunicações.

Neste sentido, na primeira seção, apresentam-se os cenários projetados pelo Ministério das Comunicações e pela consultoria da McKinsey para a nova estrutura do setor de telecomunicações no País, os determinantes dos contornos finais da definição do modelo, bem como os novos proprietários das operadoras do Sistema Telebrás, privatizadas em julho de 1998. Na segunda seção, apresenta-se, de maneira mais detalhada, a agência responsável pela regulação do setor, a Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações), destacando sua estrutura organizacional e suas atribuições. A terceira seção sintetiza a análise da Atas das Reuniões do Conselho Diretor e do Conselho Consultivo.

Os desafios do País no aprendizado institucional da regulação, detectados a partir desses instrumentos de registros, foram organizados em três sub-itens. O primeiro, referente aos desafios da descentralização de tarefas do âmbito do Conselho Diretor. O segundo apresenta os desafios da Anatel na realização da fiscalização das operadoras atuantes no mercado. O terceiro, os desafios relativos à participação da sociedade no interior da Agência. Cabe enfatizar que foram analisadas 97 atas do Conselho Diretor e 15 do Conselho Consultivo, compreendendo o período de início das atividades da Anatel, novembro de 1997, até o final de 1999. As atas não serão anexadas ao trabalho, em virtude de seu volume, estando disponibilizadas no site da Anatel na internet.

### **3.1 - A Montagem do Modelo de Privatização das Telecomunicações Brasileiras**

A projeção de cenários para a reestruturação do setor de telecomunicações foi realizada mediante uma parceria, firmada pela Agência Brasileira de Cooperação do Itamaraty, entre o Ministério das Comunicações e a UIT - União Internacional de Telecomunicações. Através dessa parceria, visando retirar lições da experiência de países que realizaram reformas em seus setores de telecomunicações, a UIT contratou a McKinsey & Co., Inc para assessorar na elaboração de uma proposta de nova estrutura para o setor de telecomunicações do Brasil e na implementação das etapas necessárias às mudanças a serem definidas. Segundo documento do Ministério das Comunicações (1996: 06), "*o propósito principal do papel da McKinsey foi garantir que o Ministério das Comunicações e sua equipe tivessem acesso à experiência internacional e a uma análise profunda dos objetivos da reforma, para avaliar e selecionar a melhor opção de reforma setorial*".

Antes da proposição do novo modelo foram definidos os objetivos almejados pelo governo para a reforma do setor de telecomunicações, para então estabelecer a regulamentação básica mínima que deveria atender aqueles objetivos e, em seguida, foram definidas as etapas para efetivação da reforma. Os objetivos do governo com a reforma do setor de telecomunicações, como consta no documento do Ministério das Comunicações e McKinsey (1996) - Transformando o Setor de Telecomunicações do Brasil Rumo ao Século 21 - são apresentados no Quadro III abaixo.

**Quadro III - Objetivos da Reforma e Potenciais Caminhos Para Atingi-los**

<u>OBJETIVOS FUNDAMENTAIS DA REFORMA</u>	<u>CAMINHO PARA ATINGIR OS OBJETIVOS</u>
A. Fortalecer o papel regulador do Estado e eliminar seu papel de empresário	Privatização + Criação do Órgão Regulador
B. Aumentar e melhorar a oferta de serviços  C. Em um ambiente competitivo, criar oportunidades atraentes de investimento, desenvolvimento tecnológico e industrial  D. Criar condições para que o desenvolvimento do setor seja harmônico com as metas de desenvolvimento social de Estado	Competição + Universalização
E. Maximizar o valor de venda das empresas de telecomunicações sem prejudicar os objetivos anteriores	Planejamento e implementação do processo de privatização

Fonte: MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES & MCKINSEY (1996).

Em linhas gerais, pode-se dizer que os grandes objetivos da reforma do Governo consistiam em viabilizar o desenvolvimento do setor de telecomunicações dentro de uma estrutura com bases competitivas. Para tanto, antes de se projetar o novo cenário que melhor atenderia a esses objetivos, definiu-se uma regulamentação básica mínima que envolvia determinações de caráter técnico e de estrutura regulatória.

Optou-se pela independência do órgão regulador, como forma de garantir transparência às suas ações e segurança às decisões dos investidores, dado que sua autonomia eliminaria os vínculos históricos possíveis entre a entidade reguladora e as novas concessionárias -*incumbents* - resultantes das empresas estatais anteriores. A vinculação do órgão regulador a algum ministério, como é o caso do Chile, poderia representar para os investidores algum tipo de vantagem concedida pela instância reguladora às *incumbents*, desestimulando, assim, possíveis investimentos e, portanto, minimizando a competição no setor.

A independência da Anatel - Agência Nacional de Telecomunicações -, responsável pela regulação do setor de telecomunicações no Brasil, teve como referência a experiência dos Estados Unidos, cujo órgão regulador (FCC - *Federal Communications Commission*) estruturou-se com considerável autonomia e independência. Na reforma das telecomunicações na Inglaterra, nos anos oitenta, a opção adotada, também, foi pela independência da instância reguladora, a OFTEL (*Office of Telecommunications*).

Ainda quanto aos objetivos de competição justa fazia-se necessário, além da independência do órgão regulador, uma regulamentação básica que definisse critérios garantidores da efetiva concorrência no setor. Cabe ressaltar, dentre as regras estabelecidas, a interconexão obrigatória das redes, a eliminação dos subsídios cruzados, a regulamentação das tarifas das operadoras dominantes e os mecanismos de financiamento do serviço universal. O cumprimento dessas regras deverá ser garantido pela Anatel.

A interconexão obrigatória das redes define que,

*Operadoras de redes que fornecam serviços para grupos abertos de usuários devem ser obrigadas a permitir que outros se conectem a elas a preços razoáveis, de modo que os usuários de uma rede possam se comunicar com os usuários das outras redes. Essa exigência também faz sentido do ponto de vista econômico porque diminui os custos, evitando a duplicação desnecessária da infra-estrutura nacional de telecomunicações* (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES & MCKINSEY, 1996:14).

Tendo como objetivo a constituição de um cenário competitivo, a equipe de trabalho do Ministério da Comunicações, juntamente com a empresa (Mckinsey), tinham como orientação a formulação de que a existência de subsídios cruzados não é desejável em um ambiente competitivo. Os segmentos que subsidiam os serviços, cujos custos não são cobertos pelas tarifas, são os mais rentáveis e, portanto, em um ambiente competitivo, são aqueles que sofrem maiores pressões concorrenenciais. O fortalecimento da competição tende a puxar os preços para baixo, minimizando a rentabilidade decorrente dos serviços lucrativos que financiam os segmentos não rentáveis, tornando a empresa insustentável do ponto de vista econômico.

Dentro de uma realidade marcada por significativa concentração de renda e expressivo déficit no acesso da maioria da população aos serviços básicos (menos rentáveis) de telecomunicações, como é o caso da sociedade brasileira, a definição de novos mecanismos de financiamento desses serviços demandará grandes esforços por parte da agência reguladora e significativa participação da sociedade na constituição de

novos mecanismos de financiamento que garantam o acesso da maioria da população, composta por consumidores não-rentáveis.

*Esse mecanismo deve ser desenhado e distribuído de tal forma que não crie vantagens ou desvantagens para nenhum participante da indústria, não reduza a atratividade das Teles que possuam a maior parte dos usuários alvo do serviço universal, e ao mesmo tempo satisfaça os objetivos sociais fundamentais a um custo mínimo. (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES & MCKINSEY, 1996: 17)*

Diante de tal situação foram definidos possíveis mecanismos de financiamento para atender o objetivo de acesso universal aos serviços de telecomunicações. O Quadro IV abaixo resume as metas do Ministério das Comunicações para o serviço universal e os possíveis mecanismos de financiamento.

**Quadro IV - Metas de Serviço Universal Para o Brasil/1997-2001**  
*Proposta Preliminar*

METAS DE SERVIÇO UNIVERSAL (1997-2001)	OPÇÕES DE FINANCIAMENTO
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentar a densidade dos telefones de uso público de 2,6 para 6 por 1000 habitantes</li> <li>• Fornecer serviços de telefonia de acesso coletivo com capacidade de fazer e receber ligações para todas as localidades com mais de 100 habitantes</li> <li>• Aumentar a cobertura urbana de modo que toda pessoa tenha acesso a um telefone de uso público numa faixa de 300 metros (especificando uma densidade mínima).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsídios governamentais diretos</li> <li>• Preço de venda das empresas</li> <li>• Subsídios cruzados internos (mesma empresa)</li> <li>• Subsídios cruzados externos (transferência direta entre as empresas)</li> <li>• Criação de um fundo (transferência indireta entre empresas)</li> </ul>

Fonte: MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES & MCKINSEY (1996)

Dentre as alternativas levantadas para a resolução do financiamento ao serviço universal, as mais indicadas para um cenário competitivo seriam os subsídios governamentais diretos e a criação de um fundo específico. Na avaliação da equipe de trabalho do Ministério das Comunicações e da McKinsey, apesar dos problemas políticos que os subsídios governamentais ensejam ao, por exemplo, concorrem com outras prioridades sociais, essa poderia ser uma alternativa considerável.

Quanto à criação de um fundo específico, o documento do MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES & MCKINSEY (1996), aqui destacado, ressalta que, uma vez

que todas as operadoras participariam da formação do fundo a ser administrado pelo órgão regulador, não haveria ônus diferenciado para as operadoras e, portanto, perda de competitividade por nenhuma delas. Assim sendo, essa seria uma das alternativas mais recomendáveis para o financiamento do serviço universal.

Tendo como orientação central os objetivos pretendidos pelo governo federal com a reforma do setor de telecomunicações do Brasil e a regulamentação básica mínima necessária para que se efetivasse a competição no setor, foram traçados, então, os possíveis cenários para a estrutura de mercado das telecomunicações brasileiras. Seis possibilidades foram analisadas pelo Ministério das Comunicações e pela McKinsey, visando definir a que melhor atenderia aos objetivos de crescimento e concorrência no setor. A seguir, apontaremos os modelos levantados, seguindo a mesma nomenclatura adotada pelo documento do MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES e da MCKINSEY (1996).

**Cenário 1:** Esse cenário foi inspirado no modelo norte-americano antes da lei de 1996, que colocava fim ao monopólio local das Baby Bells. A Telebrás seria dividida num número de três a cinco operadoras regionais mais a Embratel, mantendo a separação entre serviço local e serviço de longa distância.

(...) as companhias regionais poderiam fornecer o serviço local e de longa distância dentro de cada estado, mas não lhes seria permitido conduzir o tráfego pelas fronteiras estaduais mesmo dentro da sua região. A Embratel prestaria os serviços de longa distância interestadual, intra-regional e internacional. (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES & MCKINSEY, 1996: 33)

Poderia concorrer com as empresas regionais, em suas regiões de atuação, e com a Embratel um novo participante com obrigações similares às *incumbents*, configurando uma situação de duopólio, tanto nos serviços locais quanto nos de longa distância.

Dentro dessa mesma estrutura um outro cenário traçado - chamado de Cenário 1A -, foi o da não limitação do número de novos participantes e não imposição das mesmas obrigações que teriam as *incumbents*.

**Cenário 2:** A Telebrás seria, como no cenário 1, dividida num número de três a cinco operadoras regionais mais a Embratel. Todavia, o cenário 2 estabelecia distinta divisão dos serviços.

As companhias locais regionais poderiam conduzir o tráfego de um estado para outro, dentro de suas próprias regiões, mas não poderiam ultrapassar as fronteiras da região ou do país. A Embratel não poderia fornecer o serviço local, mas poderia fornecer o serviço de

*longa distância dentro dos estados, entre estados, entre regiões e internacionalmente* (pg.34).

Para concorrer com as *incumbents* e com a Embratel seria permitido um novo participante com obrigações similares, constituindo uma situação de duopólio.

Uma possível opção - Cenário 2A -, mantendo a mesma estrutura do cenário 2, seria a não limitação do número de novos participantes e o não estabelecimento de obrigações similares às das empresas *incumbents* para os novos participantes. Outra possibilidade, Cenário 2B, seria a permissão de entrada de um número ilimitado de novos participantes no oferecimento de qualquer serviço, sem restrições regionais. Cabe ressaltar que, "*essa diferença entre as restrições de serviço e de área de atuação para as incumbents e para os novos participantes seria removida após o cumprimento de certos requisitos de expansão da rede e o estabelecimento de competição (...)"* (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES & MCKINSEY, 1996: 35).

**Cenário 3:** Divisão da Telebrás em duas empresas nacionais. A primeira delas seria a Embratel e a segunda seria fruto da fusão das 27 operadoras estaduais do Sistema Telebrás. As duas empresas teriam permissão para oferecerem tanto o serviço local, quanto o de longa distância interestadual e internacional. Para competir com essas duas empresas, contar-se-ia com a presença de um número ilimitado de novos participantes podendo oferecer qualquer serviço sem restrição de área de atuação.

O cenário 2B foi escolhido como o que melhor atenderia aos objetivos almejados pelo governo com a reforma do setor de telecomunicações. A escolha desse cenário foi decorrente das definições do governo que serão apresentadas a seguir.

Primeiro, a resolução estabelecida dizia respeito à divisão do mercado brasileiro em regiões. Para garantir a competição e a não captura do órgão regulador por companhias fortes, definiu-se que a divisão do mercado em regiões seria mais apropriada. A criação de duas empresas fortes, cenário 3, com porte suficiente para competirem em melhores condições no mercado internacional, poderia implicar na geração de monopólios privados com grandes chances de captura da agência reguladora. Assim sendo, em vista da estrutura competitiva almejada para o setor, o cenário 3 foi eliminado no processo de escolha da nova estrutura do setor de telecomunicações do Brasil.

A definição do número de regiões levaria em conta a rentabilidade econômica do negócio, a partir da qual as empresas regionais contariam com um número de acessos

fixos superiores às empresas latino-americanas mais significativas, como as da Argentina e do Chile já privatizadas.

*Outro ponto a ser considerado é que essa opção aumentaria a base de compradores potenciais e criaria mais frentes de investimento ao focalizar as empresas regionais nas suas próprias fronteiras. Além disso, facilitaria o trabalho do órgão regulador, ao diminuir a possibilidade da existência de uma operadora monopolista forte e ao propiciar uma forma conveniente de comparar o desempenho relativo entre companhias. Finalmente, a remoção futura das fronteiras regionais poderia ser utilizada pelo regulador como um forte incentivo ao cumprimento de obrigações específicas de serviço e de expansão da rede e ao estabelecimento da competição em um período de tempo bem definido (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES & MCKINSEY, 1996: 38).*

Uma outra questão avaliada referia-se ao número de concorrentes ideal que deveriam estar presente no setor, indagando-se se este número deveria ser limitado ou não. A decisão tomada com relação a essa questão foi negativa, ou seja, não se deveria limitar o número de concorrentes no setor. A limitação do número de concorrentes não atenderia aos objetivos de implantação de competição efetiva. Desta forma, a criação de uma situação de duopólio, competição restrita, para o setor, prevista nos cenários 1 e 2, não interessaria ao governo.

Na avaliação do Ministério das Comunicações - tendo como referência internacional a experiência inglesa, onde no duopólio estabelecido com a reforma, a Mercury, novo concorrente da British Telecom, direcionou seus investimentos apenas para os serviços tecnologicamente mais avançados requeridos pelos grandes clientes, não se interessando pela instauração da concorrência no serviço local - a estrutura duopolística não seria viável. Segundo documento do MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES & MCKINSEY (1996: 39) que apresenta as avaliações realizadas para a mudança do setor,

*O maior problema gerado por uma estrutura duopolística seria o tipo de investimento que o novo participante estaria motivado a fazer e qual seria o comportamento competitivo que ele teria, uma vez que a sobreposição de investimentos e a competição baseada em preços reduziria o valor dos negócios de ambos os duopolistas. Isso levaria provavelmente ao surgimento de participantes fortes e monopolistas em áreas bem definidas, com leve competição nas fronteiras entre elas e nos segmentos comerciais mais rentáveis.*

Apesar de um número maior de concorrentes exigir um maior monitoramento por parte do órgão regulador, a atuação deste tenderia a ser mais eficaz, uma vez que a situação de monopólio imprime maior possibilidade de acordos entre as duas empresas, dificultando, sobremaneira, a fiscalização com vistas a garantir a competição. Então, definiu-se pela não limitação do número de concorrentes no setor.

Uma terceira questão decisiva para a definição da estrutura de mercado do setor de telecomunicações dizia respeito à separação e concorrência entre empresa prestadora dos serviços local e de longa distância. Na avaliação do Ministério das Comunicações e da McKinsey, as restrições de serviços - posto que tecnologicamente tal separação não é impositiva - devem existir apenas no curto prazo, possibilitando às operadoras regionais se prepararem para a concorrência com a Embratel. Assim sendo, dentre os cenários não eliminados ainda, o 1A, em que não existe competição entre os serviços locais e de longa distância, seria descartado como possível estrutura para as telecomunicações no Brasil, restando apenas os cenários 2A e 2B para serem avaliados.

A escolha entre esses dois cenários foi resultado da decisão quanto às obrigações das *incumbents* e dos novos concorrentes. Conforme avaliação das equipes de trabalho do Ministério das Comunicações e da McKinsey no documento citado, os novos concorrentes não deveriam estar sujeitos às mesmas obrigações de expansão e de qualidade que as *incumbents*, podendo atuar em qualquer área geográfica, sem restrição de serviço e sem controle tarifário por parte do órgão regulador que regulamentaria as tarifas das *incumbents*. Assim, descartou-se o cenário 2B. Desta forma, o cenário escolhido como nova estrutura de mercado para o setor de telecomunicações do Brasil, que segundo avaliação governamental poderia garantir a concorrência, diversificação e crescimento do setor, foi o cenário 2A.

Neste contexto, a opção feita para a estrutura de mercado do setor de telecomunicações do Brasil pode ser apresentada, em linhas gerais, a partir das seguintes definições:

- Seriam criadas de três a cinco empresas regionais para oferecerem o serviço local e de longa distância dentro de seus limites regionais definidos, não podendo oferecer serviços inter-regional e internacional;
- A Embratel ofereceria, durante um certo tempo, o serviço inter-regional e internacional;
- Tanto as empresas regionais criadas a partir da reorganização da operadoras da Telebrás, quanto a Embratel, teriam obrigações de qualidade e expansão, bem como seriam submetidas à regulação tarifária;
- Após cumpridas as obrigações, as *incumbents* poderiam oferecer qualquer serviço, sem restrição geográfica;

- Não haveria limitação para o número de novos concorrentes, bem como eles não seriam submetidos, primeiro às mesmas obrigações que as *incumbentes* e, segundo, à regulamentação tarifária; e
- Os novos concorrentes poderão oferecer qualquer serviço sem restrição regional, com exceção das regiões que contarem com dada proteção legal definida pelo órgão regulador, em razão de sua menor atratividade.

Efetivamente, a reforma do setor de telecomunicações envolveu dois momentos, dos quais o cenário escolhido para sua reforma estaria relacionado com o segundo, a ser explicitado abaixo. O primeiro momento, que não implicou em rupturas no arcabouço institucional do setor, correspondeu à divulgação do REST (Reforma Estrutural do Setor de Telecomunicações) e do PASTE (Programa de Recuperação e Ampliação do Sistema de Telecomunicações e do Sistema Postal).

O REST, divulgado em 1995, revelava os caminhos da reforma da infra-estrutura de telecomunicações e algumas medidas, dentre elas, a privatização e a abertura à concorrência no setor. Já o PASTE, divulgado no mesmo ano, enfatizava a necessidade de se realizar investimentos de grande porte, possibilitando uma modernização na infra-estrutura de telecomunicações, com vista ao oferecimento de serviços tecnologicamente mais avançados.

*O PASTE parte do princípio de que a década de 1990 vem testemunhando a transição para a Sociedade da Informação. Ou seja, registra-se uma forte tendência na direção da construção de uma infra-estrutura de comunicação de grande capacidade e alta velocidade, capaz de transmitir informações vinculadas à multimídia (voz, dados, textos, imagens e vídeo), de forma a incentivar o desenvolvimento de um mercado de informações eletrônicas, sobretudo no segmento de negócios. (WOHLERS, 1998:36)*

A análise desses documentos permite, então, a avaliação de que esse momento de abertura do setor consistiu na estratégia do governo em capacitar o Sistema Telebrás para o oferecimento de serviços tecnologicamente mais modernos, avançando, por exemplo, na digitalização da rede e na oferta do serviço de telefonia celular, em que existia ainda grande demanda reprimida. Com o PASTE, presenciou-se, portanto, uma mudança significativa nos níveis de investimento do setor de telecomunicações sem, contudo, romper com a estrutura institucional existente.

Cabe, então, destacar, que a ação do governo em promover a recuperação dos investimentos no Sistema Telebrás a partir de 1996, juntamente com a recomposição tarifária no ano anterior, permite a constatação de que sem a influência de "questões

"políticas" na definição dos níveis de investimentos e sem o congelamento de suas tarifas, o Sistema Telebrás seria capaz de garantir a expansão e modernização dos serviços de telecomunicações no país.

Já o segundo momento de reforma das telecomunicações brasileiras representou, diferentemente do primeiro, um reordenamento da base institucional e da estrutura de mercado do setor de telecomunicações nacional. É dentro desse momento que se insere o cenário projetado pelo Ministério das Comunicações e pela McKinsey para a nova realidade de mercado do setor, com a privatização das operadoras do Sistema Telebrás e instalação da concorrência.

A modelagem final para as telecomunicações, que até a promulgação da Lei Geral de Telecomunicações não havia sido anunciada pelo Ministério das Comunicações, foi definida em julho de 1997, em uma reunião do Ministério com a McKinsey, sob o comando do Ministro Sérgio Motta. Também foram definidos nessa reunião o Plano Geral de Outorgas e o caminho para a privatização da Telebrás. Conforme DALMAZO (1999: 221),

*A cúpula decidiu desmembrar o Sistema Telebrás em três holdings regionais, mais a Embratel, e não mais em quatro holdings, mais a Embratel, e criar empresas regionais para operar a telefonia celular da Banda A, desmembrando-as das três holdings regionais. Essa separação estava prevista na Lei Específica e evitaria a possível guerra judicial com os concessionários da Banda B.*

A definição final do futuro modelo das telecomunicações foi resultado da pressão da indústria de teleequipamentos estrangeira, aqui instaladas, das operadoras estrangeiras e do próprio Executivo, na medida em que objetivava atingir sucesso no processo de privatização da Telebrás e, com isso, garantir prestígio interna e externamente, com vistas à reeleição.

Tendo em vista os impactos das mudanças a serem operadas no interior da sociedade, definindo novas formas de comportamento, desde os agentes da indústria produtora de teleequipamentos até o consumidor final, que lidará com novas estruturas de oferta dos serviços, a definição do futuro modelo das telecomunicações foi significativamente centralizada. Participaram das definições dos rumos da reforma o Ministério das Comunicações, assessorado pela McKinsey, que possui grande experiência em vários processos de reforma do setor em diversos países. Não houve, portanto, envolvimento direto na preparação do modelo, de nenhuma instituição nacional vinculada com o setor, por exemplo, o CPqD, universidades que desenvolvem

pesquisas na área, representação dos trabalhadores e da indústria nacional, o que revela o caráter pouco democrático da condução do movimento de mudança da estrutura de mercado das telecomunicações brasileiras.

Como destacado acima, o Ministério das Comunicações adotou, a partir de 1994, como estratégia no processo de abertura do setor de telecomunicações, o mínimo debate acerca dos rumos pretendidos para o setor, como forma de garantir agilidade na condução do processo. Essa estratégia representou uma inflexão na ação anterior do Ministério das Comunicações, cuja fase foi caracterizada por intenso debate entre privatistas e defensores do monopólio público. A idéia da privatização não era algo consensual, até mesmo no interior daqueles que defendiam o fim do monopólio das telecomunicações. Antes da definição do monopólio na Constituição de 1988 até a revisão constitucional em 1993, o debate em torno da questão foi intenso, com os defensores da privatização obtendo consideráveis derrotas. O *lobby* dos defensores do monopólio público logrou significativas conquistas ao longo desse período.

Todavia, a partir da flexibilização do monopólio público das telecomunicações, com a aprovação da emenda constitucional nº 08 de 1995, os defensores do monopólio das telecomunicações começaram a perder força, sendo os funcionários e dirigentes do Sistema Telebrás, segmento resistente à ampla abertura do setor, proibidos, através de uma cláusula naquela emenda, de fazer críticas às reformas<sup>34</sup>. Contudo, os grupos de oposição<sup>35</sup> ao processo de privatização da Telebrás, no debate no Congresso Nacional, não cessaram suas ações para garantir o não desmembramento da Telebrás, propondo a criação de uma empresa única, a Brasil Telecom, inspirados na experiência dos países europeus, como a França, Espanha e Itália. Na avaliação de DALMAZO (1999: 192),

*É importante frisar que a proposta de empresa única foi o elemento novo na estratégia da oposição. A reestruturação do Sistema Telebrás poderia resultar na criação da Brasil Telecom, como monopólio estatal. A proposta era perfeitamente compatível com a criação do regime competitivo nos termos do novo modelo estabelecido na Lei Geral. Sem dúvida, tratava-se de uma proposição forte, capaz de angariar amplo apoio dos interesses nacionais. Por isso, o Ministro Sérgio Motta e os demais representantes do Minicom e da Telebrás fizeram questão de desqualificar explicitamente a proposta.*

Assim sendo, a definição das condições finais do modelo a ser adotado pelo País para as telecomunicações teve como elemento decisivo a atuação do Ministério da

<sup>34</sup> Ver DALMAZO, 1999: 127).

<sup>35</sup> Aqui enquadram-se parlamentares dos partidos de oposição e representação de trabalhadores, como a Fittel e a Fenattel.

Comunicações, que conduziu o processo de abertura do setor, tendo como balizamento a reforma da atuação do Estado na condução do desenvolvimento nacional, diminuindo sua ação enquanto agente empresarial e fortalecendo sua atuação regulatória.

Cabe destacar que, com a morte do Ministro Sérgio Motta, ocorreram significativas mudanças nas regras para a abertura do setor. Dois elementos merecem destaque na definição do edital de privatização da Telebrás. Primeiro, a participação do capital privado. Com a morte de Sérgio Motta, defensor da proposta de restrição à atuação do capital estrangeiro no setor, o novo Ministro das Comunicações, Luiz Carlos Mendonça de Barros, influenciou a decisão do Presidente da República na não imposição de restrições à participação do capital estrangeiro<sup>36</sup>. Esse fato visava atrair o interesses dos investidores estrangeiros, em especial, das operadoras norte-americanas que, em virtude da redução da liquidez internacional decorrente do prolongamento da crise asiática, decidiram fortalecer suas participações em seus mercados locais. Todavia, as expectativas do Ministério das Comunicações foram frustradas, uma vez que a participação das operadoras norte-americanas não foi expressiva no resultado final do leilão de privatização da Telebrás, destacando-se apenas na compra da Embratel pela MCI.

Um segundo elemento importante na definição das condições finais para atuação dos atores no leilão de privatização foi o critério de que os consórcios a serem formados não necessitavam incluir uma operadora em sua formação, diferentemente do estabelecido na concessão da telefonia celular da Banda B. Essa medida favorecia, em particular, a participação do grande capital privado nacional, o qual ficava "mais livre" para realizar a formação dos consórcios, sem exigências de parcerias com o capital estrangeiro.

Também foram estabelecidas outras medidas pelo então Ministro Mendonça de Barros, conforme destacado por DALMAZO (1999: 254),

(...) livrou as futuras operadoras da exigência de aquisição interna de equipamentos; (...) abandonou a idéia de manter poder de veto através das golden share; reduziu o preço de venda das operadoras; não restringiu a participação dos grupos de comunicação na compra das operadoras, a exemplo do que fizeram outros países. Além disso, concentrou a venda das operadoras em bloco de ações, que dariam ao arrematador o direito de controle sobre a empresa.

---

<sup>36</sup> Uma vez que a questão da participação do capital estrangeiro no setor foi ponto de grande debate entre os parlamentares e os representantes do Ministério das Comunicações, a atuação do mesmo conseguiu que a definição dessa questão fosse de responsabilidade do Presidente da República.

Além da fragmentação do Sistema Telebrás, que possibilitou maior participação do capital nacional em virtude dos menores requisitos de recursos financeiros<sup>37</sup>, a fragmentação também contribuiu para a diminuição do valor das operadoras. Outro fator decisivo para a participação do grande capital nacional foi a entrada do BNDES no processo de privatização, financiando o capital privado nacional para atuação no leilão em condições iguais à do capital estrangeiro.

**Quadro V - Privatização no Segmento de Telefonia Fixa: Áreas de Atuação e Principais Acionistas**

Concessionária Área de Atuação	Acionista	Autorizadas Área de Atuação	Acionista
Subconjunto da Região I (a)	TELE NORTE- LESTE Andrade Gutierrez Inepar Macal BNDES Participações Seguradoras do Banco do Brasil	Região I	CAMBRÁ Bell Canada WLL (Estados Unidos) Qualcomm SLI Wireless Vicunha
Subconjunto da Região II (b)	TELE CENTRO- SUL Italia Telecom Timepart Techold	Região II	MEGATEL Bell Canada WLL (Estados Unidos) Qualcomm SLI Wireless Grupo Liberman (Argentina) Licitação sem Previsão de Data
Subconjunto da Região III ©	TELESP Telefônica (Espanha) Iberdrola (Espanha) Banco Bilbao (Espanha)	Região III	
Subconjunto da Região IV	EMBRATEL MCI (Estados Unidos)	Região IV	BONARI Sprint (Estados Unidos) France Telecom National Grid (Grã- Bretanha)

Fonte: PIRES (1999)

a Com exceção do setor 3 (área de atuação da Cia. De Telecomunicações do Brasil Central – CTBC).

b Com exceção dos setores 20 (área de atuação da Secotel-Londrina), 22 e 25 (área de atuação da CTBC), 29 (área de atuação da Cia. Riograndense de Telecomunicações – CRT) e 30 (área de atuação da Cia. Telefônica Melhoramento e Resistência – CTMR, de Pelotas/Rio Grande do Sul e redondezas).

c Com exceção dos setores 32 (área de atuação das Centrais Telefônicas de Ribeirão Preto – Ceterp), 33 (área de atuação da CTBC) e 34 (área de atuação da Cia. Telefônica de Bordas do Campo – CTBC).

Os resultados do leilão de julho de 1998, definindo nova conformação ao setor e novos proprietários para as operadoras, são apresentados abaixo. As empresas

<sup>37</sup> Existia certa preocupação por parte do Poder Executivo quanto a real capacidade do capital nacional dispor de aporte financeiro capaz de participar da compra de operadoras com grande dimensão.

estaduais foram agrupadas em três grandes operadoras: a Telesp, a Tele Centro-Sul e a Tele Norte-Leste, e foi criada uma operadora de longa distância nacional e internacional, a Embratel. O Quadro V acima registra as áreas geográficas de atuação das novas operadoras, suas concorrentes - empresa-espelho - e os grupos a que essas empresas pertencem.

No que tange aos serviços de telefonia celular, a Lei Mínima determinava a transformação do setor de telefonia celular das empresas da Telebrás em empresas independentes a serem privatizadas. Assim sendo, foram constituídas dez operadoras de telefonia celular, seis delas envolvendo as regiões mais ricas do país e quatro pertencentes às regiões mais pobres. O Quadro VI, abaixo, oferece uma visão das áreas de atuação das operadoras de telefonia celular, os grupos proprietários dessas empresas tanto para Banda A quanto para a Banda B.

Cabe destacar a presença dos grandes operadores internacionais, espanhóis e italianos, e a participação de Companhias de Seguros, Bancos privados e Fundos de Pensão, grandes detentores de liquidez da década de noventa. Apesar da forma de participação desses agentes ser bastante diferenciada<sup>38</sup>, o que convém ressaltar é o fato de que os grandes operadores internacionais representam uma parte expressiva na composição dos novos controladores do setor de telecomunicações no Brasil.

---

<sup>38</sup> No que se refere à participação nas decisões a serem tomadas na empresa, por exemplo, nem sempre os Fundos de Pensão participam de sua gestão.

**Quadro VI - Privatização no Segmento de Telefonia Celular (Bandas A e B): Áreas de Atuação e Principais Acionistas**

Banda A		BANDA B	
ÁREAS (A)	EMPRESA/ACIONISTA	ÁREAS	EMPRESA/ACIONISTA
1 SÃO PAULO (CAPITAL E INTERIOR)	TELESP CELULAR PORTUGAL TELECOM	1 SÃO PAULO (CAPITAL)	BCP BELL SOUTH (ESTADOS UNIDOS) SPICE OESP SAFRA
		2 SÃO PAULO (INTERIOR)	Tess TÉLIA (SUIÇA) LIGHTER/ALGAR ERILINE
4 RIO DE JANEIRO E ESPÍRITO SANTO	TELE SUDESTE CELULAR TELEFÔNICA (ESPAÑHA) IBERDROLA (ESPAÑHA) NTT (JAPÃO) ITOCHU (JAPÃO)	3 RIO DE JANEIRO E ESPÍRITO SANTO	ATL LIHHTEL/ALGAR WILLIAMS INTERNATIONAL
2 MINAS GERAIS	Telemig Celular TELESYSTEM (CANADÁ) FUNDOS DE PENSÃO OPPORTUNITY	4 MINAS GERAIS	Maxitel ITÁLIA TELECOM VICUNHA
3 PARANÁ E SANTA CATARINA	Tele Celular Sul ITÁLIA TELECOM	5 PARANÁ E SANTA CATARINA	Global Telecom INEPAR DDI (JAPÃO) MOTOROLA SUZANO
RIO GRANDE DO SUL	CRT (B) TELEFÔNICA (ESPAÑHA)	6 RIO GRANDE DO SUL	Telet TELESYSTEM (CANADÁ) BELL CANADÁ CITYBANK FUNDOS DE PENSÃO OPPORTUNITY
5 ACRE, DISTRITO FEDERAL, GOIÁS, MATO GRASSO, MATO GRASSO DO SUL, RONDÔNIA E TOCANTINS	TELE CENTRO-OESTE CELULAR SPICE	7 ACRE, DISTRITO FEDERAL, GOIÁS, MATO GROSSO DO SUL, RONDÔNIA E TOCANTINS	Americel TELESYSTEM (CANADÁ) BELL CANADA CITYBANK FUNDOS DE PENSÃO OPPORTUNITY
7 AMAZONAS, AMAPÁ, PARÁ, MARANHÃO E RORAIMA	Tele Norte Celular TELESYSTEM (CANADÁ) OPPORTUNITY FUNDOS DE PENSÃO	8 AMAZONAS, AMAPÁ, PARÁ, MARANHÃO E RORAIMA	INEPAR SPICE INEPAR
8 BAHIA E SERGIPE	Tele Leste Celular TELEFÔNICA (ESPAÑHA) IBERDROLA (ESPAÑHA)	9 BAHIA E SERGIPE	Maxitel ITÁLIA TELECOM VICUNHA
6 ALAGOAS, CEARÁ, PARAÍBA, PERNAMBUCO, PIAUÍ E RIO GRANDE DO SUL	TELE NORDESTE CELULAR ITÁLIA TELECOM	10 ALAGOAS, CEARÁ, PARAÍBA, PERNAMBUCO, PIAUÍ E RIO GRANDE DO SUL	BSE BELL SOUTH (ESTADOS UNIDOS) SPICE OESP SAFRA

Fonte: PIRES (1999)

a A disposição aleatória na tabela das áreas da Banda A objetiva oferecer ao leitor melhor visualização dos duopólios regionais.

b A CRT é uma empresa independente e sua privatização foi efetuada anteriormente à das demais.

Com efeito, as mudanças operadas na estrutura do Sistema Telebrás, principal responsável pela infra-estrutura nacional de telecomunicações, além de

resultarem, dentre outros elementos, na transformação da propriedade das operadoras públicas, trazem à tona os desafios de aprendizagem na regulamentação da nova realidade das telecomunicações, em razão da inexperiência do país em implementar a construção e a regulação de um ambiente concorrencial do setor de telecomunicações, em um contexto de diversidade de interesses em jogo e o poder de negociação dos atores a integrarem o setor.

### **3.2 - A Regulação das Telecomunicações no Brasil**

O movimento de redefinição da provisão dos serviços públicos está estreitamente relacionado à implementação das reformas neoliberais dos Estados capitalistas, que propugnaram, a partir dos anos oitenta, a “saída do Estado”, enquanto agente econômico ativo, e a liberalização dos mercados nacionais. A mudança na forma de participação do Estado na economia está associada a um movimento mais amplo, marcado pela sua saída na condução direta de projetos nacionais de desenvolvimento e pela adoção das políticas orientadas pelo chamado Consenso de Washington: desregulamentação, liberalização e privatização. Cabe destacar, mesmo diante da complexidade da questão, que aqui não será aprofundada por fugir dos objetivos desta pesquisa, que o novo posicionamento do Estado no desenvolvimento econômico nacional faz parte do aprofundamento do movimento de mundialização do capital – GORENDER, 1995 e CHESNAIS, 1996 -, marcado pela perda de autonomia dos Estados Nacionais, especialmente dos países em desenvolvimento.

A alteração na estrutura institucional de oferecimento dos serviços relacionados ao setor de infra-estrutura, no sentido de supressão das barreiras institucionais à participação do capital privado nesse setor, engendra nova forma de atuação do Estado: o de agente regulador. Dentro desse contexto de mudança da participação do Estado enquanto provedor direto dos serviços públicos, as agências reguladoras caracterizam uma nova forma de negociação entre o setor público e o privado, demandando uma maior organização coletiva dos atores sociais envolvidos nos setores a serem regulados, pois sua participação e a defesa de seus interesses acontecerão mediante representação em instâncias constitutivas das agências.

No Brasil, a regulação feita através de agências reguladoras com certa independência em relação ao órgão executivo, denominada de regulação explícita, não é

apenas uma realidade do setor de telecomunicações, mas também em outros segmentos constitutivos da infra-estrutura nacional: energia elétrica, através da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL); petróleo, via Agência Nacional do Petróleo - ANP - e recursos hídricos, através da Agência Nacional de Águas - ANA<sup>39</sup>.

A prática de regulação explícita no Brasil é recente, posto que, na antiga estrutura de monopólio público de operação dos serviços de telecomunicações, a regulação era feita pelo próprio Ministério das Comunicações, caracterizando uma situação de regulação implícita. No intuito de descobrir os desafios enfrentados pelo Estado no aprendizado em matéria de regulação explícita a partir da agência reguladora, procurou-se, aqui, analisar as atas das reuniões do órgão máximo de poder deliberativo, o Conselho Diretor, da Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel, responsável pela regulamentação e fiscalização do setor de telecomunicações do Brasil. As seções seguintes, portanto, revelam o resultado da análise documental de instâncias constitutivas da Anatel, em especial, do Conselho Diretor, buscando detectar, no conteúdo dos registros avaliados, os desafios postos no processo de aprendizado da regulação explícita pelo país.

### **3.2.1 - Estrutura Organizacional da Agência Nacional de Telecomunicações**

Antes de realizar a análise propriamente dita do órgão responsável pela regulação do setor de telecomunicações no Brasil, cabe destacar a existência da Lei Nacional de Concessões (de fevereiro de 1995), anterior à própria Lei Geral das Telecomunicações, em que já se apresentava a lógica que deveria presidir a concessão dos serviços públicos. Segundo essa lei, as principais finalidades da concessão de serviços públicos são:

- atendimento aos direitos do consumidor;
- a eficiência da concessionária; e
- a prestação adequada dos serviços em relação à qualidade, regularidade e modernidade, à segurança e à proteção ambiental.

A delegação da provisão de serviços públicos por empresas privadas coloca a necessidade da montagem de uma estrutura administrativa que garanta a qualidade do

---

<sup>39</sup> O projeto de constituição da ANA encontra-se no Senado para ser votado.

serviço e a sua regularidade, através de mecanismos fiscalizatórios, além de assegurar aos usuários o atendimento a seus direitos, segundo tarifa adequada. Daí, a necessidade de um órgão que desempenhe as funções de controle e de fiscalização dos serviços concedidos.

Segundo a Lei de Concessões, os objetivos das entidades reguladoras são fundamentalmente:

- promoção da eficiência,
- defesa do mercado e das liberdades econômicas das pessoas vinculadas à prestação de serviços públicos,
- justa e razoável fixação das tarifas.

Na estratégia de abertura do setor de telecomunicações, adotada pelo Ministério das Comunicações e centrada na pessoa do Ministro Sérgio Motta, a Lei de Concessões seria a legislação sob a qual se pautaria a entrada do capital privado no setor, sem a necessidade de estabelecimento de discussão no Congresso de uma lei específica para regulamentar as medidas para a construção do novo modelo às telecomunicações no País - após a aprovação da emenda constitucional que colocava fim ao monopólio público das telecomunicações. Essa estratégia constituía-se numa forma de esvaziar o debate em torno da privatização do Sistema Telebrás e, portanto, minar a resistência dos contrários à privatização e eliminar a dependência do Congresso na condução do processo de rápida abertura do setor à participação do capital privado nos serviços reservados às empresas sob controle acionário público. Todavia, no final de 1995, o Ministério das Comunicações resolveu encaminhar um projeto de lei específico ao Congresso, como forma de evitar possíveis contestações judiciais e atrasar, ainda mais, a entrada do capital privado no setor (DALMAZO, 1999: 153).

A Lei Geral de Telecomunicações, apresentada anteriormente, estabelecia a criação do órgão regulador do setor, definindo nova forma de regulação do mercado de telecomunicações. A regulação explícita do setor, que conta com um órgão próprio para a execução dessa função, tem suas origens na experiência norte-americana. No Brasil, contava-se com uma forma de regulamentação implícita, como já salientado, sob responsabilidade do Ministério das Comunicações, inspirada no modelo europeu. Transita-se, portanto, do modelo europeu para o modelo norte-americano.

Segundo o direito norte-americano, as entidades reguladoras devem dispor de independência para sua atuação no setor. Desta forma, a Anatel foi constituída,

(...) como uma autarquia especial vinculada ao Ministério das Comunicações que, além de poder exercer o papel de poder concedente, celebrando e gerenciando os contratos de concessão, também cumpre as funções de planejamento, fiscalização e normatização dos serviços de telecomunicações (WOHLERS, 1997: 27).

A designação especial tem o objetivo de evidenciar o grau de independência da Anatel, estabelecendo que ela se constitui de forma:

- independente em termos administrativos;
- financeiramente autônoma (recursos do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações - Fistel);
- hierarquicamente, isto é, não está subordinada a nenhum órgão do governo, podendo ser questionada em suas ações apenas judicialmente; e
- seus dirigentes possuem mandatos fixos e estabilidade.

Conforme a Lei Geral de Telecomunicações, dentre as atribuições da Anatel, destacam-se as seguintes:

- implementar a política nacional de telecomunicações,
- propor a instituição ou eliminação da prestação de modalidade de serviço no regime público,
- propor o Plano Geral de Outorgas,
- propor o plano geral de metas para a universalização dos serviços de telecomunicações,
- administrar o espectro de radiofrequênci a e o uso de órbitas,
- compor administrativamente conflitos de interesse entre prestadora de serviços de telecomunicações,
- atuar no controle, prevenção e repressão das infrações de ordem econômica, no âmbito das telecomunicações, ressalvadas as competências legais do CADE - Conselho Administrativo de Defesa Econômica,
- estabelecer restrições, limites ou condições a grupos empresariais para obtenção e transferência de concessões, permissões e autorizações, de forma a garantir a competição e impedir a concentração econômica no mercado,
- estabelecer a estrutura tarifária de cada modalidade de serviços prestados em regime público.

Para viabilizar o cumprimento das atribuições da Agência, conta-se com a seguinte estrutura organizacional: o Conselho Diretor, órgão máximo da Anatel, constituído por quatro pessoas escolhidas pelo Presidente da República e submetidos à avaliação do Senado. A ele estão vinculados um Conselho Consultivo, Ouvidoria, Gabinete do Presidente, Corregedoria, Procuradoria, Biblioteca e várias Assessorias e Superintendências, conforme pode ser visualizado na Figura I abaixo.

**Figura I**



Fonte: MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES

Vinculados, ainda, ao Conselho Diretor, enquanto órgãos de assessoria e orientação, temos os seguintes Comitês: Comitê de Uso do Expectro e de Órbitra, Comitê de Defesa da Ordem Econômica, Comitê sobre Infraestrutura Nacional de Informações, Comitê para Universalização dos Serviços de Telecomunicações, Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações.

O Conselho Consultivo é a instância de representação da sociedade<sup>40</sup>. A Ouvidoria é o órgão responsável pela análise crítica das ações da Anatel, com acesso a todas as informações da Agência, inclusive àquelas consideradas sigilosas. Há independência do ouvidor e não vinculação hierárquica com o Conselho Diretor, garantindo-lhe autonomia nas análises referentes à atuação dos mesmos e, portanto, da própria Agência. Para tanto, o ouvidor deverá apresentar relatórios semestrais, ou quando solicitado, sendo encaminhados à própria Agência, a várias instâncias públicas e com publicação no Diário Oficial. O cargo de ouvidor é uma nomeação do Presidente da República.

### **3.3 - O Processo de Aprendizado Institucional Visto a Partir da Anatel**

Na investigação acerca dos desafios do aprendizado da regulação, vistos por dentro da própria Anatel, a fonte sobre a qual repousará a análise dessa seção será as Atas das Reuniões do Conselho Diretor. Cientes da limitação desta base de informações, dado o caráter sintético deste instrumento de registro, a análise daquelas Atas poderá indicar as principais questões abordadas pelo órgão de poder deliberativo da Anatel, permitindo, dentro dos limites possíveis deste tipo de instrumento de registro, detectar os desafios postos ao País no aprendizado da regulação de suas telecomunicações.

Na perspectiva de que o aprendizado institucional da regulação explícita envolve novas formas de concertação de interesses entre os agentes integrantes do setor, a investigação acerca dos desafios vividos pelo país na regulação do setor de telecomunicações não poderia prescindir de uma análise acerca da participação institucional da sociedade civil no interior da Agência. Dessa forma, subsidiando a análise das Atas do Conselho Diretor realizar-se-á investigação das Atas do Conselho Consultivo e marginalmente de outras instâncias constitutivas da Anatel, por exemplo, os Comitês Estratégicos, quando convier.

Os principais resultados obtidos na investigação a partir das esferas constitutivas da Anatel serão apresentados a partir da seguinte organização:

- Desafios da descentralização de tarefas do âmbito do Conselho Diretor;
- Desafios da Anatel na realização de sua missão de fiscalização;

---

<sup>40</sup> O Conselho Consultivo será submetido a análise em outra seção.

- Desafios da representatividade da sociedade no interior da Anatel.

### 3.3.1 – Os Desafios da Descentralização de Tarefas do Âmbito do Conselho Diretor

De acordo com a Lei Geral de Telecomunicações, compete à Anatel a outorga das concessões e autorizações para as empresas atuarem no setor. Na análise das Atas do Conselho Diretor, uma das questões que se destaca diz respeito à solicitação de empresas de autorização para a prestação de serviços privados. Essa matéria encontra-se presente em todas as reuniões do Conselho Diretor, com exceção das primeiras e daquelas realizadas na sede dos Escritórios Regionais.

Essa verificação parece indicar que parte significativa das reuniões do Conselho diretor refere-se à análise dos vários pedidos de autorização para prestação de Serviços Privados Especializados. Na medida em que os regulamentos, as normas e as condições para a prestação dos serviços privados já foram estabelecidos, essa poderia ser uma definição remetida a outras instâncias da Anatel, não necessitando diretamente passar pelo âmbito do Conselho Diretor que se reúne apenas uma vez por semana.

A preocupação com relação a medidas com vista a simplificar, descentralizar o exame dos pedidos submetidos à Anatel, encontra-se presente nas Reuniões do Conselho Consultivo. Conforme registro da nona reunião do Conselho Consultivo realizada no dia 29 de março de 1999,

*O Conselheiro Sávio Pinheiro enfatizou a necessidade da descentralização, mencionando, como exemplo, a demora na expedição de autorização para execução de Serviço Limitado Especializado. Manifestou sua impressão de que o problema é majorado em virtude da passagem pelo Conselho Diretor, o qual só se reúne uma vez por semana. O Eng. Luiz Otávio<sup>41</sup> assegurou que há uma intenção clara, uma visão toda da Anatel voltada para esse enfoque, em redução de prazos para facilitar, efetivamente. Informou, ainda, que essa preocupação do Conselho Consultivo é também do Conselho Diretor, e ainda dos Superintendentes e espera, dentro de uns três meses, mostrar um quadro diferente.*

A resolução dessa questão parece não ser algo realmente simples, pois até a última reunião do Conselho Diretor, em 1999, os pedidos de autorização para prestação de serviços continuavam submetidos à esfera do Conselho Diretor. Uma alternativa possível seria a autorização de tais serviços por parte da Superintendência responsável pelo tipo de serviço solicitado.

---

<sup>41</sup> Superintendente Executivo da Anatel.

Com relação a essa questão, duas experiências internacionais merecem destaque: as funções atribuídas às instâncias reguladoras da Inglaterra e da França. Na Inglaterra, a responsabilidade de outorgas e licenças é do Departamento de Comércio e Indústria e não da Oftel, a agência reguladora, o que lhe permite uma maior atuação no âmbito da fiscalização do setor e na garantia do cumprimento dos termos estabelecidos nos contratos de licenças. Também na França, a criação do órgão regulador estabelecia a não-inclusão no interior de suas atribuições da responsabilidade pelas outorgas das licenças e concessões. Cabia à instância reguladora a função de regulamentação e aplicação de sanções, conforme apresentado no Capítulo Primeiro.

Assim sendo, tendo por base a experiência de dois países-chave no setor de telecomunicações no cenário internacional e analisando as Atas das Reuniões do Conselho Diretor, a centralização de tarefas no âmbito do Conselho Diretor, instância deliberativa da Anatel, apresenta-se como um dos desafios enfrentados pelo País no aprendizado institucional da regulação.

### **3.3.2 - Desafios da Anatel na Realização de Sua Missão de Fiscalização**

A partir do desmembramento para a venda das operadoras públicas de telecomunicações, tendo em vista a criação de um ambiente competitivo no setor, a ser regulado por uma agência relativamente independente do Ministério das Comunicações, a capacidade de modernização e democratização dos serviços de telecomunicações no Brasil passou a depender totalmente da capacidade de fiscalização do órgão regulador. Por sua vez, a capacidade de fiscalização está diretamente relacionada com o corpo profissional constitutivo da instância reguladora.

A criação do órgão regulador antes do processo de privatização garante, ao menos teoricamente, as regras para atuação das empresas privadas no setor, tendo em vista os objetivos do governo com a reforma. O cumprimento de tais regras dependerá da capacidade de fiscalização do órgão regulador, o que demandará mecanismos legais eficientes e um quadro de pessoal capacitado e quantitativamente proporcional às dimensões do país. No caso do setor de telecomunicações, onde as inovações tecnológicas provocam modificações estruturais, redefinindo inclusive as possibilidades de relacionamento entre setores (por exemplo, com a informática e a indústria de

entretenimento), o órgão regulador deve estar devidamente capacitado para evitar possíveis fugas da regulação estabelecida.

No que tange à formação do quadro de funcionários da Anatel, a Lei Geral das Telecomunicações, em seu artigo 11, estabelece que, a partir de noventa dias de sua promulgação, o poder executivo enviaria ao Congresso Nacional a Lei de Cargos, definindo o quadro efetivo de pessoal da Anatel. Até 1999 a Lei não havia sido enviada ao Congresso, o que já pode agravar os possíveis problemas da capacidade de fiscalização da Agência. O quadro de pessoal, até o referido ano, era constituído por funcionários oriundos da Telebrás e do Ministério das Comunicações, o que pode ser confirmado nas Atas das Reuniões do Conselho Diretor com o estabelecimento de Acordos de Cooperação da Anatel com a Telebrás, Embratel e Ministério das Comunicações para cessão de empregados dessas instituições para a Anatel.

Diante da relevância do órgão regulador dispor de um quadro de profissionais quantitativo e qualitativamente eficiente para a realização da fiscalização das operadoras, com o objetivo de garantir a qualidade, o número de serviços prestados e o não aumento abusivo de tarifas, a análise das Atas das Reuniões do Conselho Diretor conduz a questionamentos quanto à real capacidade da Anatel de fiscalização do setor na defesa dos interesses dos consumidores, e mesmo no cumprimento das regras estabelecidas nos contratos de concessão, como será destacado abaixo.

A indefinição acerca do quadro de pessoal efetivo da Anatel, que pode ser constatado no fato da presença constante da matéria nomeação de servidores em praticamente todas as Reuniões do Conselho Diretor<sup>42</sup>, faz com que o questionamento da capacidade de fiscalização da Anatel assuma contornos mais graves. A preocupação quanto à indefinição do quadro de pessoal da Anatel foi manifestada, também, pelo Conselho Consultivo em sua nona reunião, realizada no dia 29 de março de 1999. Segue, aqui, a transcrição das colocações de alguns Conselheiros referentes a essa questão, na reunião citada acima:

*O Conselheiro Otávio Azevedo (...) teceu considerações sobre a necessidade vital de a Agência dispor de um quadro de profissionais com regime de compensação adequado e profissional; enfatizou a necessidade de solução desse problema com prioridade, da manifestação formal do Conselho Consultivo ao Sr. Ministro de Estado. A Conselheira Nonata informou que o Ministério das Comunicações solicitou levantamento à Telebrás das pessoas que se encontram cedidas à Anatel, à Presidência da República e ao próprio Ministério, no sentido de ser criado um Quadro Especial, exatamente, tendo em vista a iminência de liquidação da Telebrás; mencionou que já houve uma providência, só não sabe*

---

<sup>42</sup> Apenas nas seguintes Atas das Reuniões do Conselho Diretor não ocorreu nomeação de servidores: reuniões de número 24, 31, 42, 61, 62, 63, 67, 71, 74, 75, 77, 78 e 94.

*a respeito do andamento. O Conselheiro Otávio informou que não se trata de uma cobrança ao Ministro, mas de um reforço de tese. Acredita que assim que a competição começar, a Anatel vai ficar "efervescente". Reforçou que os servidores têm que ter estabilidade, saber que o futuro deles existe, de uma maneira honrada. O Conselheiro Paulo Bornhausen também se manifestou sobre o assunto propondo uma efetiva ação do Conselho Consultivo para solucionar a questão do quadro de pessoal da Anatel. (...) O Conselho deliberou solicitar apresentação da Anatel sobre itens relativos ao Quadro de Pessoal da Agência (...).*

O desafio de realizar a fiscalização do setor de telecomunicações pela Anatel pode, ainda, ser avaliado pelo tratamento dado à constituição das unidades regionais previstas no artigo 08 da Lei Geral de Telecomunicações. Apesar da rapidez ter sido uma marca no processo de mudanças na estrutura institucional/regulatória e de mercado de outros países, como apresentado no capítulo anterior, verifica-se uma certa lentidão na implementação de instrumentos necessários a uma eficiente capacidade de fiscalização da Anatel. Particularmente, tal constatação pode ser verificada quando se analisa a constituição dos Escritórios Regionais e Unidades Operacionais da agência.

Visto que a privatização das telecomunicações brasileiras objetivou a criação de um cenário competitivo no setor, a estruturação de um sistema de fiscalização descentralizado, montado anteriormente à concretização da privatização, dadas as dimensões continentais do país, colocava-se como condição necessária para um eficaz acompanhamento das operadoras atuantes no mercado, bem como para a garantia dos direitos dos usuários dos serviços de telecomunicações. Todavia, somente após a mudança de propriedade das operadoras públicas é que teve início no Conselho Diretor da Anatel as medidas necessárias para a efetivação da estrutura dos Escritórios Regionais, da definição dos servidores até o estabelecimento das sedes dos Escritórios Regionais e as Unidades Operacionais em diferentes unidades da Federação.

*O Conselho Diretor da Anatel por meio do Circuito Deliberativo no. 31, de 20 de agosto de 1998, aprovou a instalação dos Escritórios Regionais e Unidades Operacionais da Anatel conforme Portaria no. 145, publicada no Diário Oficial da União, de 24 de agosto de 1998. Esta portaria indica como Coordenador Geral das implementações dos Escritórios Regionais e Unidades Operacionais o Gerente Geral de Fiscalização da Superintendência de Radiofrequência e Fiscalização, podendo este, adotar as medidas necessárias para tal fim. (Análise No. 55/98, Conselheiro Antônio Carlos Valente)*

Foram criadas 11 unidades regionais destinadas a atenderem aos objetivos de fiscalização nas seguintes localidades: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Salvador, Goiânia, Recife, Fortaleza, Belém e Manaus. Foram criadas,

ainda, dezesseis unidades operacionais nas capitais dos demais Estados e no Distrito Federal, com vista a assegurar uma maior presença da Anatel por todo o país.

Uma vez que a instalação dos Escritórios Regionais e Unidades Operacionais possibilitam uma fiscalização mais próxima das atividades das operadoras privadas e aumenta as possibilidades de acesso da população à Agência reguladora, a lentidão que marca a implantação daquelas unidades da Anatel torna-se preocupante. A constatação dessa lentidão faz-se possível através da análise das Atas do Conselho Diretor. Em dezembro de 1999 realizava-se, ainda, nas últimas Reuniões do Conselho Diretor, nomeação de servidores para os Escritórios Regionais.

Na Reunião de número 53 do Conselho Diretor, em 16 de dezembro de 1999, iniciavam-se as medidas para a construção da estrutura física dos Escritórios Regionais, com a apresentação feita pelo Conselheiro Antônio Carlos Valente do levantamento das condições básicas de infra-estrutura dos prédios<sup>43</sup> onde funcionariam os Escritórios Regionais e as Unidades Operacionais da Anatel. Nas demais reuniões de número 67, 84, 91, 92, 96 contou-se com matérias referentes à promoção da infra-estrutura necessária ao desempenho das atividades das unidades regionais, desde a aquisição de aparelhos celulares à definição das sedes.

Essa situação remete, portanto, para um cenário inicial no qual a missão de fiscalização da Anatel, que está estreitamente associada ao desempenho das unidades regionais, encontra-se comprometida. Apesar das Atas conterem em si o aspecto sintético no registro da questões abordadas nas reuniões, é importante destacar que nas Reuniões do Conselho Diretor da Anatel fora de Brasília, em algumas sedes dos Escritórios Regionais, onde houve exposição dos gerentes dos Escritórios Regionais, em seus relatórios fazia parte a exposição das dificuldades encontradas pelas unidades no desempenho de suas tarefas.

Uma série de problemas que comprometem a qualidade do serviço prestado aos usuários já pode ser elencada após a privatização: falhas na instalação de novos telefones na região de São Paulo, operada pela Telefônica; a interrupção no sistema telefônico em Belo Horizonte, na área de atuação da Telemar; os problemas de instalação do novo sistema de ligação interurbana nacional e internacional.

Os indicadores selecionados na Tabela I, em anexo, permite a constatação de que, em termos de acessos fixos comutados instalados, apenas a Tele Centro Sul e

---

<sup>43</sup> Onde anteriormente funcionavam as Delegacias do Ministério das Comunicações.

Telesp cumpriram, no período de agosto de 1998 até julho de 1999, as metas fixadas nos Protocolos de Compromissos firmado entre a operadora e a Anatel. Os indicadores de qualidade, por exemplo, a solicitação de reparos e contas com reclamação de erros, não tiveram as metas estabelecidas cumpridas, o que explica, em certa medida, a queda da qualidade dos serviços prestados pela Telesp, apesar de ter ocorrido um aumento no número de acesso para os serviços de telefonia fixa. No caso da Tele Norte-Leste, convém destacar que além do não cumprimento da meta de acessos fixos comutados instalados, também não foram cumpridas as metas de telefones públicos em serviço.

O caso da Tele Norte-Leste, a Telemar, é bastante significativo quando se caracteriza a região em que ela atua. Envolve regiões (por exemplo, o interior do Nordeste) de baixa densidade populacional e consumidores não-econômicos, ou seja, que não dispõem de condições para pagar pelos serviços. Nessas regiões, os serviços de telefonia pública representam a única forma de acesso da população aos serviços de telecomunicações. Desta forma, o atendimento ao serviço universal é um grande desafio para o país e, por sua vez, a Anatel não tem conseguido, apesar de todo seu aparato jurídico, fazer com que as operadoras cumpram com as metas estabelecidas.

Essa situação permite a constatação do desafio da Anatel em atuar de maneira a fazer com que as operadoras cumpram as metas referentes aos serviços que atendam os consumidores de baixa renda. Quando se observa essa situação, tendo como referência a análise de DALMAZO (1999) acerca do processo de definição das metas para instalação de telefones públicos com as operadoras, na assinatura dos contratos de concessão, essa realidade assume contornos preocupantes, no que tange à universalização dos serviços de telecomunicações.

Tanto as metas de expansão da telefonia fixa, quanto as de telefonia pública definidas pela Anatel no PGMU (Plano Geral de Metas de Universalização, sofreram pressões das operadoras para sua suavização, consideradas ambiciosas demais por parte das empresas. Assim, como pode ser detectados nos Quadros I e II em anexo, para DALMAZO (1999: 246), os recuos da Anatel na definição das metas para instalação dos telefones públicos foram significativos:

(...) reduziu a meta de expansão física da planta e as metas de densidade de 10 TPs para 7,5 para cada 1000 habitantes em 2003 e de 10,5 para 8,0 em 2005; diminui as metas para a instalação de TPs nas localidades onde já existe telefonia fixa; tornou menos ambiciosa as metas para atender com TPs as localidades ainda não atendidas; e estabeleceu que apenas 50% dos TPs deverão ter disponibilidade 24 horas por dia. Essa medida sutil introduzida no PGMU pela Anatel possibilitaria a terceirização do serviço, ou seja, permitiria situar os TPs

*em recintos fechados. Dessa forma inusitada, a Anatel decidiu que apenas 50% dos TPs estarão disponíveis para os usuários 24 horas por dia.*

Nesse sentido, as análises revelam que, além das metas de instalação dos serviço de telefonia pública já terem sido diminuídas no processo de definição do PGMU, as operadoras não têm cumprido com o acordado com a Anatel. Ademais, o Fundo para Universalização não havia sido regulamentado até o final de 1999, o que torna mais desafiador o acesso dos consumidores não-econômicos aos serviços básicos de telecomunicações.

Dentro deste contexto, as críticas quanto à capacidade de fiscalização da Anatel ganham cada vez mais espaço, seja nas publicações de entidades ligadas ao setor - por exemplo da FITTEL (Federação Interestadual dos Trabalhadores em Telecomunicações) -, seja nos meios de comunicação de alcance nacional. A FITTEL, entidade com grande participação na história das telecomunicações brasileiras, que tem acompanhado os resultados da privatização do setor, através dos acompanhamentos realizados por profissionais do DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos) a ela vinculados, vem registrando a incapacidade e a lentidão da Anatel para fiscalizar as operadoras privadas. Para NOGUEIRA(1999: 02), economista do DIEESE, *"As infrações que estão acontecendo no setor de telecomunicações comprovam que a Anatel, apesar de todo o aparato jurídico, não tem conseguido cumprir seu papel de órgão fiscalizador, deixando de proteger o usuário e os interesses nacionais".*

Em janeiro de 2000, a Câmara dos Deputados, através da Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, promoveu audiência pública com o objetivo de esclarecer a reestruturação administrativa da Telemar, na qual a Anatel foi convocada para prestar esclarecimentos. Segundo Boletim da FITTEL, de 01 de fevereiro de 2000, que também esteve presente na audiência pública, as principais questões tratadas pela Comissão foram a queda da qualidade dos serviços em virtude das demissões ocorridas nas Teles estaduais e os efeitos negativos da reestruturação da Telemar sobre a arrecadação e a economia dos estados da federação. Quando questionado acerca dessa situação, o representante da Anatel, Edmundo Matarazzo, da Superintendência de Serviços Públicos, teria dito, segundo o Boletim citado, que *"não é a fiscalização da Anatel que vai dar conta de todos esses problemas".*

Segundo a Lei Geral de Telecomunicações, *"a Anatel compete adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento*

*das telecomunicações brasileiras (...)”* Artigo 19. Neste sentido, a afirmação do representante da Anatel assume, de um lado, feições antagônicas com relação ao que diz a Lei Geral sobre o papel da Anatel e, de outro lado, revela as dificuldades encontradas pela Agência no acompanhamento efetivo das ações das operadoras privadas de telecomunicações, no caso particular a Telemar.

Nessa mesma direção, o Partido dos Trabalhadores (PT), após a audiência pública, em Nota Técnica, revela sua postura de descrédito na efetiva capacidade de fiscalização da Anatel. Segundo a Nota,

*Sistematicamente, o Governo Federal vinha negando a sua incapacidade de fiscalizar os serviços realizados pelas operadoras de telefonia fixa e móvel. No entanto, dois dias após a Anatel ter comparecido à Câmara dos Deputados para explicar a reestruturação administrativa da TELEMAR, quando tentou negar sua incapacidade de fiscalizar, pois “não daria conta sozinha”, o seu diretor José Leite Pereira Filho, declarou que a ANATEL é impotente para desempenhar a função para a qual foi criada: fiscalizar as operadoras de telefonia. Para isso, segundo ele, a ANATEL está preparando a licitação para contratação de auditoria para acompanhar o desempenho das operadoras. Por que só agora? Por que a Agência vai contratar uma auditoria? A ANATEL não tem quadro próprio? Se teve mais de um ano antes da privatização, para se estruturar, por que não o fez? E, como ficam os vários problemas ocorridos no sistema telefônico desde a privatização da Telebrás, os quais chegaram a causar enormes prejuízos para a sociedade brasileira, com o “caladão” da Telefônica, em São Paulo e as imúmeras panes, em Minas Gerais?*

Partindo do fato de que a constituição da Anatel ocupou grande espaço na formulação da Lei Geral de Telecomunicações, sendo apontada como elemento central dentro do novo modelo do setor, sua ação com vistas a garantir os direitos dos consumidores tem provocado certo descontentamento. A Folha de São Paulo, em seu editorial do dia 28 de dezembro de 1999, cobra da Anatel satisfação quanto a confusão gerada no setor no mês de julho de 1999, com as mudanças nas ligações interurbanas, e critica seu silêncio quanto as medidas a serem tomadas pela Agência. Conforme o editorial, intitulado “Anatel, A Portas Fechadas”,

*A Anatel está a dever, quase há meio ano, satisfação e providências sobre a teledesordem de julho. Houve prejuízos pessoais e empresariais devido ao mutismo dos telefones. De resto, a agência reguladora deve mostrar ao público e às empresas prestadoras de serviço público, repita-se, que a inépcia não ficará impune.*

Ademais, a própria descontinuidade tecnológica do setor, ou seja, uma certa indefinição dos rumos possibilitados pela convergência tecnológica entre o setor de telecomunicações, a informática e a indústria de entretenimento, demandam grande preparação técnica da Agência para impedir que as empresas consigam burlar a regulamentação estabelecida.

### **3.3.3 - Desafios da Representatividade da Sociedade no Interior da Anatel**

As transformações processadas no padrão de provisão dos serviços públicos, em favor da iniciativa privada, conduzem a novas formas de concertação de interesses entre fornecedores e consumidores daqueles serviços. Instauram-se novos mecanismos de relacionamento entre a esfera pública e a privada. O Estado transita da situação de provedor para a de regulador da prestação de serviços públicos, agora oferecidos pelo capital privado.

Dentro deste contexto, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 08, de agosto de 1995, que colocou fim ao monopólio público das telecomunicações, as mudanças no modelo institucional de prestação dos serviços estabelecem a necessidade de novos mecanismos de regulamentação. A participação do capital privado, seja ele nacional ou internacional, nos segmentos do setor de telecomunicações antes reservados a empresas de controle público, imprime, portanto, novos contornos nesse setor. Ou seja, exigem-se outros espaços de controle, direcionamento e resolução de conflitos entre os novos agentes participantes do setor de telecomunicações.

Com a Lei Geral, as mudanças operadas na estrutura do Sistema Telebrás, principal responsável pela infra-estrutura nacional de telecomunicações, além de resultarem, dentre outros elementos, na transformação da propriedade das operadoras públicas, trazem à tona os desafios de regulamentação da nova realidade do setor de telecomunicações, dada a diversidade de interesses em jogo e o poder de negociação dos atores a integrarem o setor, potencializando o surgimento de conflitos entre os novos atores e os antigos com novas estratégias de competição. Neste sentido, procura-se neste item indagar acerca da participação da sociedade no interior da Anatel.

Todavia, antes de se iniciar a análise da participação da sociedade nas instâncias constitutivas da Anatel, cabe destacar quais os agentes que se faziam presente na definição das políticas públicas vinculadas ao setor e, com sua abertura à participação do capital privado, através da privatização, quais os novos atores a integrarem o setor de telecomunicações, portanto, a comporem o novo espaço de concertação de interesses do mesmo.

O Quadro VII abaixo - Atores Presentes na Formulação e Implementação da Política de Telecomunicações Brasileira - permite uma visão sintética dos principais atores envolvidos no setor e suas formas de atuação na definição e implementação das políticas públicas para o setor de telecomunicações.

Com o monopólio das telecomunicações, os principais atores a interagirem dentro dessa organização institucional estavam circunscritos ao governo, através do Ministério das Comunicações, fornecedores de equipamentos, pesquisadores/profissionais vinculados à comunidade científica, o Congresso, os diretores das empresas do Sistema Telebrás e os sindicatos, ainda que com uma participação restrita. Os quais, segundo WOLHERS (1997: 270), compunham o "*bloco hegemônico que definia e implementava as políticas do setor*". Eram esses os agentes-atores de 1 a 6 no quadro abaixo - a participarem do processo de definição das políticas públicas ligadas ao setor; e o Ministério das Comunicações representava o espaço de resolução dos conflitos e regulamentação das telecomunicações brasileiras.

**Quadro VII - Atores Presentes na Formulação e Implementação da Política de Telecomunicações Brasileiras**

ATORES	RECURSOS POLÍTICOS E ECONÔMICOS
1. Governo/Ministério das Comunicações	Prerrogativas legais do Executivo; tradição na formulação e implementação da política de telecomunicações
2. Congresso	Prerrogativas legais do Legislativo; acesso à mídia; abertura de espaço pela formação de redes de interesses
3. Diretores e Gerentes das Empresas do Sistema Telebrás (empresas-polo e Embratel)	Experiência acumulada (expertises); relacionamento com grupos de pressão e com parlamentares (recursos importantes não para influir na agenda mas sim para especificar alternativas e participar da implementação da política)
4. Fornecedores de Teleequipamentos	Disponibilidade tecnológica; conhecimento das rotinas e padrões tecnológicos em uso; rede de relacionamento com a Telebrás (os grandes fornecedores são multinacionais; a maioria das firmas nacionais de alta tecnologia são pequenas e beneficiaram-se do poder de compra da Telebrás e da transferência de tecnologia dos do CPqD)
5. Comunidade Científica	Conhecimento científico de P&D básico e aplicado
6. Sindicatos	Mobilização de classe e impacto na opinião pública (no entanto, atualmente, os sindicatos estão em fase de baixa mobilização)
7. Investidores Estrangeiros	Recursos financeiros expressivos em moeda forte (necessários para a expansão da infra-estrutura e para o financiamento externo da economia)
8. Mídia	Grande influência na opinião pública e na definição da agenda governamental
9. Investidores Nacionais	Recursos financeiros
10. Operadoras Estrangeiras	Recursos tecnológicos de ponta; grande experiência operacional em serviços tradicionais e avançados
11. Bancos e outros grandes usuários	Geração de receita para operador público (montagem de rede própria ou por meio de Terceiros impacta negativamente no caixa do operador público); indução de soluções tecnológicas avançadas
12. Opinião Pública	Influência na formação geral da agenda governamental
13. Empresas detentoras de infra-estrutura (utilities que possuem direito de passagem, como as energéticas)	Infra-estrutura para montagem de rede alternativa de telecomunicações (processo embrionário com realização de experiências-piloto)
14. Empresas de TV a Cabo	Infra-estrutura para montagem de rede alternativa de telecomunicações (processo embrionário com realização de experiências-piloto)

Fonte: WOHLERS, 1997

A formulação de uma nova agenda pública para o setor de telecomunicações, baseada nos objetivos de abertura e privatização, envolve a participação de novos atores, anteriormente sem influência relevante no modelo institucional de monopólio público das telecomunicações. Assim sendo, juntam-se àqueles atores, acima apontados: os investidores nacionais, as operadoras estrangeiras, os investidores estrangeiros que adquiriram ações das operadoras privatizadas, os grandes usuários do sistema de telecomunicações, como os bancos, mídia e multinacionais, as empresas de TV a cabo e os provedores de Internet.

A implementação das políticas públicas por parte do Estado encontra-se estreitamente atrelada a sua capacidade de criar alianças de sustentação para efetivação e continuidade no tempo de suas políticas, "capturando" os atores sociais nela envolvidos<sup>44</sup>. Neste sentido, na fase de reforma do setor de telecomunicações, novos atores passaram a ser incorporados na definição das políticas públicas para o setor, o qual assume novas feições com sua abertura à participação do capital privado. Assim sendo, no quadro acima, WOHLERS (1997: 65) destaca que

*A fase atual - centrada em uma nova política - incorpora outros agentes (numerados de 7 a 14), que mobilizam diferentes recursos na definição da agenda e na implementação da política. Além do governo, que é o agente decisivo, os atores que mais se destacam na sustentação da política de abertura/privatização são aqueles numerados de 7 a 11. Esses atores são também agentes econômicos direta ou indiretamente interessados na formação de novas redes e na oferta de serviços de telecomunicações (telefonia celular, satélites e outros).*

O Ministério das Comunicações, especialmente no governo de Fernando Henrique Cardoso, teve participação decisiva na nova agenda de abertura do setor de telecomunicações. Sua atuação foi crucial na condução das mudanças do setor, sendo ele espaço de debate dos diversos atores, bem como elemento de pressão para a abertura do mercado de telecomunicações para a participação do capital privado. Todavia, a política de abertura, ainda que tenha sido centralizada no âmbito do Ministério das Comunicações, não é decorrente de sua ação isolada, mas, sim, resultado do confronto dos interesses dos distintos atores a interagirem no setor, como por exemplo, o grande capital nacional, a indústria nacional produtora de teleequipamentos, o capital estrangeiro. A maior consistência das alianças, seja daqueles favoráveis à privatização, seja daqueles favoráveis ao monopólio público, e a melhor estratégia por eles adotada definiram os rumos da política de abertura.

---

<sup>44</sup> Ver DINIZ, 1997

Cabe registrar, enquanto ilustração, as divergências entre a indústria nacional de teleequipamentos e o Ministério das Comunicações quanto à própria questão da privatização, bem como no que diz respeito aos rumos da política industrial e tecnológica para o setor. A ABINEE (representação de interesses da indústria nacional) propunha uma política industrial que favorecesse a produção local, a pesquisa através de incentivos fiscais à P&D e a certificação técnica para todos os produtos a serem utilizados no setor. O resultado dessa divergência, se é que se pode falar em resultado, foi a não resolução dessa questão na Lei Geral de Telecomunicações. Como já destacado no capítulo anterior, apenas algumas referências nos artigos 76 e 78 tratam da política industrial e tecnológica, mas de forma superficial, ficando essa questão sem solução no novo modelo.

Tendo como pano de fundo que o modelo adotado para o setor de telecomunicações é fruto da interação dos diversos interesses em jogo, sendo seus contornos finais ditados pelo grande capital nacional e operadoras estrangeiras, com vistas à maior rentabilidade de seus capitais (DALMAZO, 1999), parte-se para a análise dos espaços de participação da sociedade no interior da Anatel. Segundo a Lei Geral de Telecomunicações, em seu artigo de nº 33, o Conselho Consultivo é o órgão de participação institucionalizada da sociedade na Agência, sendo constituído pelos seguintes atores (dois de cada segmento): representantes do Senado, Câmara dos Deputados e Poder Executivo; representantes das prestadoras de serviços de telecomunicações; representantes dos usuários e representantes da sociedade.

Segundo a Lei Geral, artigo 35, são atribuições do Conselho Consultivo:

- opinar, antes de seu encaminhamento ao Ministério das Comunicações, sobre o Plano Geral de Outorgas, o plano geral de metas para universalização de serviços prestados no regime público e sobre as demais políticas governamentais de telecomunicações;
- aconselhar quanto à instituição ou eliminação da prestação de serviço no regime público;
- apreciar os relatórios anuais do Conselho Diretor;
- requerer informação e fazer proposição a respeito das ações referidas no art. 22<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> O artigo 22 estabelece as atribuições do Conselho Diretor já apresentadas anteriormente.

Visto que o Conselho Consultivo é o espaço de representação institucionalizado da sociedade, a análise das atas de suas reuniões poderá indicar os desafios experimentados pelo órgão, bem como as principais questões por ele analisadas.

O Conselho Consultivo realizou sua primeira reunião em 17 de fevereiro de 1998, cerca de três meses após a primeira reunião do Conselho Diretor, que aconteceu no dia 06 de novembro de 1997. O primeiro presidente do Conselho foi um dos representantes dos usuários dos serviços de telecomunicações, Wilson Lazzarini.

Já na primeira reunião o Conselho Consultivo deparou-se com uma dificuldade: a inadequação de prazos definidos pelo Regulamento da Agência, do qual não houve participação do Conselho Consultivo em sua formulação. Segundo o Regulamento, o Conselho Diretor dispõe de 60 dias para atender a solicitação de informações e o Conselho Consultivo de 15 dias para efetuar suas respectivas deliberações. A primeira matéria a enfrentar essa situação foi a referente à minuta do Plano Geral de Outorgas - PGO -, na qual a necessidade de esclarecimentos do PGO levantadas pelo Conselho Consultivo foi resolvida através da convocação de uma reunião extraordinária para análise do Plano, onde foram feitas, então, explicações por parte da Anatel sobre a minuta a ser avaliada.

A eficiente atuação do Conselho Consultivo depende sobremaneira do acesso às informações referentes às matérias a serem por ele avaliadas. Nesta medida, o problema da inadequação dos prazos entre as ações do Conselho Consultivo e a solicitação de informações por parte do Conselho Diretor pode comprometer a atuação do Conselho Consultivo na defesa dos interesses daqueles representados em seu interior.

Além do Conselho Consultivo ter se deparado com esse problema na análise da proposta do Plano Geral de Outorgas, matéria de grande importância para a estruturação do setor, a proposta do Plano Geral de Metas para a Universalização de Serviços Prestados no Regime Público também confrontou-se com esse problema. O que pode ser confirmado na Ata da 3<sup>a</sup> Reunião do Conselho Consultivo, realizada no dia 29 de abril de 1998, conforme transcrição abaixo.

*Tendo em vista que o Plano Geral de Metas foi aprovado pelo Conselho Diretor da Anatel, ontem, dia 28, e que este Conselho está recebendo hoje a proposta, ainda sem ter em mãos os comentários às sugestões apresentadas na Consulta Pública nº 9, de 6 de fevereiro último, como ocorreu com o Plano Geral de Outorgas, e considerando que este Conselho tem o prazo de 15 dias a partir do recebimento do Plano, requeremos que o mesmo seja apreciado em outra oportunidade, dentro do prazo legal. Brasília, 29 de abril de 1998.*

O problema da inadequação de prazos para avaliação das matérias pelo Conselho Consultivo foi apontado pelo Conselho em suas quatro primeiras reuniões, nas quais assuntos importantes foram tratados. Na Quarta reunião, a matéria que defrontou-se com o problema foi a referente ao Edital de Licitação das Empresas-Espelho, levando alguns Conselheiros a demandarem uma maior participação do Conselho Consultivo nas questões mais críticas de política de telecomunicações, conforme Ata da 4<sup>a</sup> Reunião do Conselho Consultivo, realizada em 04 de setembro de 1998.

*O Conselheiro Mozart Viana de Paiva questionou sobre a análise do Edital pelo Conselho Consultivo, em virtude da exiguidade do prazo. A questão gerou um breve debate, tendo os Conselheiros Márcio Wohlers e Elcio Aníbal de Lucca manifestado preocupação no sentido de o Conselho Consultivo acompanhar mais ativamente as atividades da Agência. O Conselheiro Francisco Sávio Couto Pinheiro manifestou seu entendimento de que o Edital não deveria ser submetido previamente ao Conselho, até por uma questão de sigilo do processo, mas sim após sua publicação para consulta pública, devendo ser encaminhada ao Conselho Consultivo cópia dos comentários correspondentes e contribuições da sociedade; solicita que o Conselho seja mantido informado sobre itens mais críticos de política de telecomunicações, inclusive os processos licitatórios relativos à TVs pagas (em andamento) e de Satélites (por ser iniciado). O Conselheiro Adelmar Silveira Sabino sugere que seja feita uma reunião mensal do Conselho Consultivo.*

As exposições dos Conselheiros, acima descritas, refletem o debate iniciado no interior do Conselho Consultivo acerca de seu papel dentro da Anatel e de como acompanhar de maneira mais efetiva os fatos ligados ao setor e da própria Agência. Neste sentido, tem inicio em sua 5<sup>º</sup> Reunião a votação acerca do Regimento Interno do Conselho Consultivo. A aprovação do Regimento Interno do Conselho Consultivo, em sua 7<sup>º</sup> Reunião, afirmou a importância do funcionamento do Conselho e um detalhamento de suas atribuições, já apontadas na Lei Geral de Telecomunicações em seu artigo 35. Cabe destacar que no Regime Interno Art. 1º, acrescentando ao que consta na Lei Geral, "O Conselho Consultivo é o órgão de participação institucionalizada da sociedade da Agência Nacional de Telecomunicações, de existência obrigatória e funcionamento permanente" (grifo nosso).

No artigo de nº 7, referente às Competências do Conselho Consultivo, o acompanhamento das políticas governamentais é entendido como sendo todas as definições, programas e orientações do Poder Executivo e da Anatel para o setor e que, quando estabelecidas, tornam-se diretrizes para as telecomunicações brasileiras. Há, portanto, uma clara intenção por parte do Conselho Consultivo, quando analisa-se o seu

Regimento Interno, em ser um órgão cujo acompanhamento do setor de telecomunicações seja efetivo.

Após a aprovação do Regimento Interno do Conselho Consultivo, o debate acerca da participação mais efetiva do Conselho teve prosseguimento em outras reuniões. O ressurgimento da questão teve início com a discussão em torno da forma de contratação de empresas para a prestação de serviços de satélites. A indicação do Conselho Consultivo era a de que não houvesse uma reedição do edital para novas concessões de exploração dos serviços de satélites, pois bastaria uma pré-qualificação e a fixação de um preço razoável para a definição de empresas para a atuação nesse segmento<sup>46</sup>, uma maneira mais eficaz e rápida de ocupar o segmento de satélites no Brasil.

O Conselho Diretor, todavia, avaliou a questão e decidiu lançar novamente o edital. O Presidente do Conselho Diretor, Renato Guerreiro, deixou claro que a decisão não visava contestar a sugestão apresentada pelo Conselho Consultivo, ressaltando sua crescente importância nas questões da Anatel por este se constituir em um espaço rico de idéias, relevantes para o processo de definição das políticas vinculadas ao setor de telecomunicações.

Em virtude dessa situação e objetivando tornar as ações do Conselho Consultivo mais eficientes, na 13º Reunião do Conselho Consultivo, realizada em 21 de junho de 1999,

*O Presidente Sávio Pinheiro afirmou que, para evitar que situações como a do edital de satélites voltem a ocorrer, o Conselho Consultivo está repensando seu papel e pretende focar temas que ainda não nasceram ou estão muito embrionários, pois, assim, haveria tempo para maiores debates e para fazer o encaminhamento do assunto ao Conselho Diretor.*

Assim sendo, para desempenhar uma ação mais efetiva, o Conselho Consultivo aprovou a criação de grupos de trabalhos no intuito de oferecer à Anatel opiniões que pudessem ser consideradas pelo Conselho Diretor em tempo hábil. Foram propostos a criação de dois grupos que, em última instância, refletem as principais questões a serem acompanhadas pelo Conselho Consultivo, foram os seguintes: 1) questões a serem acompanhadas pela releitura da Lei Geral de Telecomunicações à luz do novo grupo responsável pela promulgação e, 2) grupo de acompanhamento dos cenários que surgiram após sua promulgação e,

---

<sup>46</sup> Nos Estados Unidos, o mecanismo de licitação é raramente utilizado para a contratação de empresas.

procedimentos administrativos e funcionamento da Anatel, visando o seu aperfeiçoamento.

Na medida em que o Conselho Consultivo reúne em seu interior representantes de grupos com interesses diversos, a discussão acerca do papel do Conselho na Agência apresentou controvérsias que merecem, aqui, serem registradas.

*O Conselheiro Lazzarini manifestou sua preocupação com a criação de grupos de trabalho, temendo que o Conselho Consultivo extrapole sua competências, definidas na LGT e no Regulamento da Anatel, os quais estabelecem que compete ao Conselho apenas opinar sobre políticas governamentais de telecomunicações. O Conselheiro Lazzarini enfatizou sua preocupação no sentido de que, com a criação dos grupos de trabalho, o Conselho estaria exacerbando sua função, indo além de suas competências, e na sua opinião o assunto deve ser discutido com mais cautela, para se evitar problemas à Agência e, também, para que não se crie um órgão de auditoria ou de auditoria ou de proteção e defesa do consumidor exclusivamente. O Conselheiro Bornhausen salientou sua posição favorável à proposta de se formar grupos de trabalho, pois, dessa forma, o Conselho Consultivo estaria cumprindo seu papel representativo e ressaltou, ainda, a necessidade de se trabalhar com o bom senso sempre, para não fugir do objetivo inicial da idéia. O Conselheiro Paulo Bornhausen afirmou que o Conselho Consultivo está, atualmente, aquém do espírito de sua criação, dai a importância dessa inquietude com relação à situação atual e a proposta de novas formas de trabalho como representantes da sociedade na Anatel. (Ata da 13º Reunião do Conselho Consultivo).*

O Conselho Consultivo foi espaço de discussão de diversas questões acerca do setor, como por exemplo, Plano Geral de Outorgas, Plano Geral de Metas de Universalização, Edital de Licitação das Empresas-Espelho, Políticas Setoriais relativas ao desenvolvimento industrial e tecnológico, Projetos de Lei referentes aos Fundos FUST (Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações) e FDTT (Fundo para o desenvolvimento tecnológico das telecomunicações), Quadro Pessoal da Anatel, Políticas de Satélites no Brasil, Discussão sobre TV por assinatura, Principais aspectos do Regulamento de STFC. Todavia, algumas dessas questões foram recorrentes, como o Quadro Pessoal da Anatel, a questão dos Fundos relacionados ao setor, a política de satélites para o país, a política setorial relacionada ao desenvolvimento tecnológico e industrial.

A matéria de política industrial foi associada, em uma das reuniões, com a discussão do regulamento sobre certificação e homologação de produtos como instrumento de política industrial. Ao contrário do que ocorreu no Conselho Consultivo, no Conselho Diretor o tratamento da questão sobre política industrial para o setor de telecomunicações não foi ponto de pauta em nenhuma de suas reuniões. A ausência do tema nas reuniões da instância deliberativa da Anatel, pode estar associada à própria concepção da Agência com relação ao tratamento da matéria sobre política industrial.

Visto que o certificado de conformidade dos equipamentos com as regras e critérios estabelecidos pela Anatel garante a fabricação e comercialização dos produtos no país, a definição do Regulamento para Certificação e Homologação de Produtos de Comunicação é objeto de relevância na definição dos rumos da indústria de teleequipamentos, especialmente a indústria nacional.

Portanto, a definição do Regulamento para Certificação e Homologação de Produtos de Comunicação envolve significativa complexidade. Já na apresentação das diretrizes para o Modelo de Certificação de Equipamentos de Comunicação, durante o XIV Seminário de Rede realizado em Brasília (1998), tal matéria suscitou grande descontentamento por parte dos fornecedores, particularmente dos produtores de fios e cabos, os quais ficaram excluídos da obrigatoriedade de certificação.

A demonstração de descontentamento dos produtores de fios e cabos com as diretrizes apresentadas naquele seminário foram de alguma forma acatadas pela Anatel, como pode ser observado na proposta do Regulamento para Certificação e Homologação de Produtos de Comunicação submetida a Consulta Pública. Já consta na proposta a inclusão, por exemplo, dos cabos de transmissão.

O descontentamento dos produtores de fios e cabos não pode ser encarado apenas como um movimento de defesa das proteções que a indústria nacional desfrutava antes da privatização, uma vez que as concessionárias do Sistema Telebrás eram obrigadas a comprar dos fornecedores que apresentavam o Atestado de Qualificação Técnica (AQT) da Telebrás. Tal política adotada pela Telebrás garantia, de um lado, o faturamento das empresas, e de outro, o desenvolvimento da indústria de teleequipamentos em nível nacional. Portanto, o AQT funcionava como mecanismo de desenvolvimento da indústria nacional, representando, portanto, instrumento de política industrial do setor de telecomunicações.

As diretrizes apresentadas pela Anatel para o Modelo de Certificação de Equipamentos de Comunicação revelam uma posição contrária a utilização desse mecanismo como instrumento de política industrial. Essa postura da Anatel pode ser constatada através da fala do Superintendente de Radiofrequência e Fiscalização da Anatel, Amadeu de Paula Neto, em uma matéria no Telecom - Jornal de Telecomunicações (Setembro/98: 18),

*A tendência da Anatel é não certificar os equipamentos receptores. No nosso entendimento, os fios e cabos também vão ficar fora do processo de certificação. Nós não temos que nos meter na indústria de telecomunicações. Temos que cercar as pontas, o meio fica por conta do entendimento entre os fornecedores e as operadoras.*

A inclusão dos equipamentos receptores na proposta do Regulamento para Certificação e Homologação de Produtos de Comunicação foi, em grande medida, decorrente da pressão feita pela ABINEE, representação da indústria nacional produtora de teleequipamentos. A discussão acerca da participação da ABINEE foi levada para dentro do Conselho Consultivo, em sua 5º reunião realizada no dia 30 de outubro de 1998, através de seu representante Benjamim Funari Neto, em que o Conselho acabou aprovando a solicitação da ABINEE, como recomendação ao Conselho Diretor, para que ela participe da elaboração do Regulamento Geral de Certificação. Neste sentido, a atuação do Conselho Consultivo no processo de elaboração do Regulamento de Certificação, orientando para que a ABINEE participasse do processo, revela a possibilidade do Conselho Consultivo atuar enquanto agente de *lobby* na definição de questões deliberadas pelo Conselho Diretor.

Uma outra instância de importância considerável para o entendimento dos desafios postos à participação da sociedade civil organizada na Anatel - novo espaço de negociação entre o público e o privado - está relacionada aos Comitês estratégicos ligados ao Conselho Diretor. Uma análise da composição dos Comitês - abaixo transcrita, por ser elucidativa - permite a constatação de que eles representam o espaço onde existe uma participação mais diversificada dos atores integrantes e envolvidos no setor. Assim sendo, a investigação da composição dos Comitês permite detectar que são neles que se observa uma maior participação da sociedade no novo espaço de consertação dos conflitos do setor, mediante a nova realidade institucional e concorrencial das telecomunicações no Brasil. Desta forma, diante da diversidade dos integrantes dos Comitês, o que revela distintos interesses em jogo, pode-se deduzir que os Comitês representam a instância onde os conflitos de classe assumem contornos mais marcantes.

#### **Comitê de Defesa da Ordem Econômica**

**Finalidade:** Orientar e subsidiar ao Conselho Direto da Anatel no exercício de sua competências legais em matéria de controle, prevenção e repressão das infrações da ordem econômica.

**Integrantes:** Conselheiro Diretor da Anatel - Presidente do Comitê

- Superintendente Executivo - Secretário
- Membro da Procuradoria Geral da Anatel
- Três economistas designados pelo Conselho Diretor da Anatel

- Um técnico especializado em interconexão

#### **Comitê sobre Infraestrutura Nacional de Informações**

**Finalidade:** Formular ao Conselho Diretor da Anatel proposições e recomendações relacionadas ao setor de telecomunicações que contribuam para o desenvolvimento e o uso da Infra-Estrutura Nacional de Informações

**Integrantes:** Conselheiro - Coordenador

- Superintendente Executivo - Vice-coordenador
- Superintendente de Serviços Públicos
- Superintendente de Serviços Privados
- Superintendente de Serviços de Comunicação de Massa
- Superintendente de Radiofrequência e Fiscalização
- Superintendente de Administração Pública
- Assessor de Assuntos Internacionais
- Mais especialistas em telecomunicações com trânsito nos vários segmentos da sociedade e reconhecido envolvimento com as questões ligadas ao desenvolvimento da INI.

#### **Comitê de Uso do Espectro e de Órbita**

**Finalidade:** Subsidiar o Conselho Diretor no exercício de suas competências legais na tomada de decisões relativas à tabela de atribuição de frequências, à utilização do espectro radioelétrico e ao uso de órbitas no Brasil.

**Integrantes:** Conselheiro da Anatel

- Superintendente de Serviços Públicos
- Superintendente de Serviços Privados
- Superintendente de Serviços de Comunicação de Massa
- Superintendente de Radiofrequência e Fiscalização
- Chefe de Assessoria Técnica

#### **Comitê para a Universalização dos Serviços de Telecomunicações**

**Finalidade:** Orientar e subsidiar o Conselho Diretor da Anatel no exercício de suas competências legais em matéria de definição de políticas relativas à universalização desses serviços.

**Integrantes:** Conselheiro da Anatel - Presidente do Comitê

- Superintendente de Serviços Públicos - Secretário
- Um representante do Ministério da Educação, um do Ministério da Saúde, um do Congresso Nacional
- De três a cinco representantes de governos estaduais ou municipais
- Um representante de associação nacional de defesa dos interesses dos deficientes físicos, um de associação de moradores, um de associação nacional de moradores de áreas de urbanização precária
- Um representante de trabalhadores rurais
- Um representante das Universidades Federais que realizam pesquisa sobre o setor, um de educadores de diversos níveis (primário, colegial, universitário)
- Um representante dos grandes usuários, das prestadoras de serviços no regime público, no regime privado
- Um representante de classes das Pequenas e Médias Empresas
- Um representante de Centros de Pesquisa e Desenvolvimento do setor
- Outros integrantes designados por decisão do Conselho Diretor da Anatel

**Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações**

**Finalidade:** Assessorar e subsidiar o Conselho Diretor da Anatel no

exercício de suas competências legais em matéria de defesa e proteção dos direitos dos usuários de serviços de telecomunicações.

**Integrantes:** Conselheiro da Anatel - Presidente do Comitê

- Chefe da Assessoria de Relações com os Usuários - Secretário;
- Superintendente Executivo;
- Membro da Procuradoria da Anatel;
- Membro da Superintendente de Serviços Públicos;
- Membro da Superintendente de Serviços Privados;
- Membro da Superintendente de Serviços de Comunicação de Massa;
- Representante do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor, órgão da Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça;
- Representante de Usuários do Serviço Telefônico Fixo Comutado - STFC
- de uso individual e de uso coletivo;

- Representantes de Usuários de Serviços Móveis, de Comunicação de Massa;
- Representantes de Usuários de outros Serviços de Telecomunicações;
- Representantes de Entidades de Classe de Prestadoras de Serviços de Telecomunicações.

Os cinco Comitês criados podem ser agrupados, a título de análise, em dois grupos, definidos a partir dos objetivos do governo com a reforma do setor de telecomunicações. Os Comitês de Defesa da Ordem Econômica, Infraestrutura Nacional de Informações e Uso do Espectro e de Órbita estão mais vinculados ao objetivo de competição. Já os Comitês para a Universalização dos Serviços de Telecomunicações e de Defesa dos Usuários dos Serviços de Telecomunicações estão ligados ao objetivo de universalização.

Apesar da estrutura organizacional da Anatel possuir instâncias cuja representatividade envolvem uma considerável participação de vários segmentos da sociedade – ver estrutura dos Comitês –, na prática observam-se algumas variações quanto à imagem democrática da Agência. O Comitê de Universalização dos Serviços de Telecomunicações e o de Defesa dos Usuários dos Serviços de Telecomunicações<sup>47</sup> não haviam sido constituídos até o início do ano de 1999. Já aqueles relacionados à defesa da concorrência e utilização do espectro e órbita do setor que estão intimamente vinculados à competição e às questões técnicas, foram constituídos em primeiro lugar. Na medida em que tanto o objetivo de competição, quanto o de universalização, representam dois grandes desafios na reforma das telecomunicações brasileiras, pressupunha-se que aqueles dois blocos de Comitês tivessem seu funcionamento viabilizados ao mesmo tempo.

A diversidade de segmentos sociais representados no interior dos Comitês é algo que chama a atenção quando na análise de suas composições. Essa verificação remete, portanto, à reflexão acerca do nível de organização da sociedade em relação ao exigido pelo novo espaço de concertação de interesses representado pela Anatel.

A representação dos segmentos sociais na estrutura organizacional da Anatel demanda maior organização de base da sociedade civil, pois a participação dos atores envolvidos no setor, seja no Conselho Consultivo, seja nos Comitês, é mediada pela

---

<sup>47</sup> Tais Comitês objetivam assessorar o Conselho Diretor com propostas e ações voltadas, respectivamente, para viabilizar o acesso universal aos serviços de telecomunicações e garantir os direitos dos usuários na prestação do serviços pelas operadoras.

vinculação à entidade que se enquadre nas categorias estabelecidas pelo Regulamento da Anatel. Todavia, o nível de organização social requerido por esse espaço de interlocução entre os atores público e privado é incompatível com a realidade de organização da sociedade brasileira, haja vista que existe um descompasso entre Estado e Sociedade (DINIZ, 1997), marcado por uma prática governamental que não se pautava na maioria dos âmbitos de sua atuação, pela incorporação dos atores sociais na definição e execução das políticas públicas.

Outro aspecto merecedor de nossa atenção diz respeito à ausência de representação direta do segmento dos trabalhadores do setor de telecomunicações nas instâncias representativas da Anatel. As organizações dos trabalhadores ligados a setor, especialmente a FITTEL (Federação Interestadual dos Trabalhadores em Telecomunicações) e o SINTTEL (Sindicato dos Trabalhadores em Telecomunicações), sempre tiveram uma ação relevante na luta pelos direitos da categoria, e agora não possuem representação direta no novo espaço de concertação de interesses, o que permite o questionamento quanto à ação da Agência na defesa dos interesses dos trabalhadores do setor. Há, nos Protocolos de Compromisso, metas quanto aos recursos humanos, mas que não têm sido cumpridas pelas empresas prestadoras de serviços. *"Em maio a Telemar deveria ter 42.039 empregados efetivos e terceirizados, mas tinha 38.579. (...) A Tele Centro-Sul, em maio, deveria ter um quadro de efetivos e terceirizados no total de 16.282 e não 14.918 como informado"* (NOGUEIRA, 1999: 03).

Se a atuação das entidades representativas dos trabalhadores do setor, dentro da estrutura de monopólio público das telecomunicações, já era restrita no processo de formulação das políticas públicas para o setor no âmbito do Ministério das Comunicações, com a Anatel a participação desse segmento, diretamente vinculado ao setor, é ainda mais limitada. O que dificulta, sobremaneira, a atuação dos trabalhadores junto às operadoras na defesa de seus direitos.

A constatação de tais situações e a inexistência de aprendizado do país em matéria de regulação explicita revelam o grande desafio da Anatel na regulação do setor de telecomunicações, especialmente na garantia do direito dos usuários. Esse desafio assume proporções maiores quando se tem em conta o grande poder das operadoras internacionais aqui instaladas, a concentração de renda que é marcante neste País, e as profundas diversidades regionais, sendo que as áreas mais pobres e remotas e as áreas

menos densamente povoadas não seriam de interesse das grandes prestadoras de serviços.

Desta forma, a garantia da competição, do acesso universal aos serviços de telecomunicações e o estímulo ao desenvolvimento de tecnologia nacional dependerão de um órgão regulador forte, dotado de autonomia decisória e meios legais adequados para exercê-la, garantindo, assim, a concorrência, a defesa dos interesses nacionais e a justiça social no setor de telecomunicações do Brasil.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Distante de querer tirar conclusões acabadas de uma realidade recente, em que os contornos ainda estão em processo de definição, mas, antes, objetivando contribuir para a reflexão do presente e dos desafios postos para as telecomunicações no Brasil, procuramos levantar ao longo deste trabalho algumas opções de política que o País implementou neste setor.

A constatação das situações levantadas e a inexistência de aprendizado em matéria de regulação explícita, revelam o grande desafio colocado para a Anatel, seja na fiscalização do setor, seja na garantia dos direitos dos usuários, seja na universalização dos serviços e na promoção de condições para uma maior capacitação tecnológica do país. Esse desafio assume proporções relevantes quando se tem em conta o grande poder das operadoras internacionais aqui instaladas, a enorme concentração de renda que marca esse País, bem como as profundas diversidades regionais deste país continental, em que as áreas mais pobres e as mais remotas não seriam de interesse das grandes operadoras.

Em primeiro plano, um dos desafios no aprendizado institucional em matéria de regulação refere-se à própria autonomia da agência em relação ao Executivo, apontada como requisito necessário para uma justa e efetiva ação do órgão regulador. Cabe relembrar que o Ministério das Comunicações, em particular, sempre exerceu grande influência sobre os rumos do setor de telecomunicações no País e que os vínculos históricos não serão tão fáceis de serem superados. Assim, o fato do Executivo aprovar ou não as ações da agência em termos de política para as telecomunicações, plano de outorgas e de universalização, relativiza a independência da Anatel.

estabelecida pela Lei Geral. Essa situação revela que a Anatel não está totalmente isenta das influências do Executivo sobre as suas deliberações.

Assumindo que o País é totalmente inexperiente em termos de ação no mercado de telecomunicações, via agência reguladora, a intervenção do Poder Executivo poderia até representar uma situação benéfica para o desenvolvimento do setor, a depender do caráter assumido por essa intervenção. Todavia, a relativa autonomia da Anatel pode também representar um aprisionamento da agência aos interesses imediatistas e políticos do Executivo.

A análise da Atas do Conselho Diretor e do Conselho Consultivo permitiu detectar que um dos desafios do País nesta trajetória de aprendizado diz respeito à real capacidade da Anatel em fiscalizar as atividades das operadoras atuantes no mercado. Além do fato de que são elas, as operadoras, que agora detém o controle das informações, e não mais o Estado, a Anatel claramente não dispõe de uma estrutura de fiscalização adequada à nova realidade do setor. Constatou-se certa lentidão na implantação dos Escritórios Regionais e Unidades Operacionais, os quais lhe permitiria uma atuação mais descentralizada, ágil e próxima das ações das operadoras, bem como da população que não tem desfrutado de maneira geral de serviços de boa qualidade – o que se comprova com o fato de que as operadoras telefônicas ocupam posição de destaque em termos de número de reclamações nos órgãos de defesa do consumidor.

Aliado ao fato da lentidão da constituição dos Escritórios Regionais tem-se, ainda, o fato da indefinição, até o final de 1999, do efetivo quadro de pessoal da Anatel. Uma vez que a capacidade de fiscalização possui relação direta com um quadro de pessoal quantitativo e qualitativamente adequado às dimensões do País, o atraso do Executivo em enviar ao Congresso a Lei de Cargos para a Agência e, portanto, a presença constante da matéria de nomeação de servidores, revelam que a Agência não detinha, até o final de 1999, o número adequado de funcionários para seu eficiente funcionamento, especialmente no cumprimento de sua missão de fiscalização.

Quanto ao objetivo de universalização dos serviços de telecomunicações, o que se pode detectar já no processo de definição das metas das operadoras nos contratos de concessão foi um recuo significativo da Anatel, diante das pressões das novas operadoras, as quais alegaram que tais metas seriam muito ambiciosas, especialmente as que dizem respeito à telefonia pública – possuidora de significativa função social para as regiões mais carentes. Se se acrescenta a esta característica de agência de “regulação fraca” da Anatel, a não-regulamentação do Fundo para a Universalização

dos serviços de telecomunicações, até o início do ano 2000, pelo Congresso, explicita-se que as limitações à universalização são profundas, o que revela o grau de desafio colocado no atendimento das necessidades do segmento de consumidores não-lucrativos dos serviços básicos de telecomunicações.

Desta forma, a garantia do acesso universal aos serviços de telecomunicações no Brasil, um dos objetivos da reforma do setor, segundo os documentos oficiais aqui analisados, representa um grande desafio para a Anatel e para os segmentos sociais em seu interior representados, pois a reforma do setor foi realizada com um grande déficit no acesso da sociedade brasileira aos serviços básicos de telefonia, diferentemente dos países desenvolvidos, que realizaram a privatização do setor de telecomunicações quando os objetivos de universalização já estavam concluídos. Essa realidade exigirá que a agência reguladora não seja capturada pelos interesses das grandes operadoras, sendo, ao mesmo tempo, dotada de autonomia decisória e meios legais adequados para garantir a justiça social na provisão dos serviços de telecomunicações no Brasil.

A análise dos Comitês Estratégicos permitiu constatar que os comitês relacionados à defesa da concorrência foram constituídos antes daqueles vinculados ao objetivo de universalização. Na medida em que, tanto o objetivo de competição, quanto o de universalização representam dois grandes desafios na reforma das telecomunicações brasileiras, pressupunha-se que todos os Comitês tivessem seus funcionamentos viabilizados ao mesmo tempo. A constatação dessa situação permite confirmar, na própria constituição das instâncias organizacionais da Anatel, que a condução da reforma do setor de telecomunicações no Brasil teve como vetor a busca de garantia de rentabilidade ao capital privado nacional e estrangeiro e a procura por maximizar o valor de venda dos ativos no momento da privatização.

Na medida em que o processo de privatização do setor implica em novas formas de articulação entre as instâncias públicas e privadas, demandando, então, formas diferenciadas de participação da sociedade na formulação e implementação das políticas públicas ligadas ao setor, seria mais do que necessário que os cidadãos devessem ser envolvidos, desde o início, na reformulação da estrutura do setor de telecomunicações. Todavia, não foi o que ocorreu. Ainda que a definição da reforma do setor de telecomunicações no País tenha sido resultado das pressões dos agentes intervenientes no setor, o cenário de reorganização foi, sobremaneira, centralizado no âmbito do Ministério das Comunicações.

Assim sendo, a não promoção do debate com a sociedade por parte do poder público, e o seu não envolvimento nas discussões acerca da reorganização do setor de telecomunicações foi marcante durante todo o processo. É bom lembrar que este setor, apesar de fazer parte do cotidiano das pessoas, envolve considerável complexidade de avaliação para os “não-iniciados”, dificultando o entendimento de suas várias dimensões. Isto explica, em parte, de um lado, o atraso na constituição das instâncias da Anatel representativas da sociedade civil - o Conselho Consultivo e os Comitês Estratégicos - e, de outro, dá as dimensões dos desafios da sociedade em participar, de maneira efetiva no interior da Agência, buscando a defesa de seus direitos e de formas de colaborar na definição dos rumos do setor de telecomunicações no Brasil.

Se, como nos ensina Celso Furtado, a questão da superação do subdesenvolvimento está intimamente relacionada, dentre outros fatores, com o domínio interno da tecnologia, como conquistar o desenvolvimento nacional, com um mínimo de autonomia, abrindo mão do controle de um setor tão estratégico como o é o setor de telecomunicações?

Esse questionamento, no que diz respeito à necessidade primordial de reduzir a dependência tecnológica do País, pode ser aquilatado quando se percebe a realidade do mercado brasileiro, em que os novos proprietários das operadoras possuem seus centros de pesquisa em seus países de origem, sendo a aquisição de tecnologia feita através da importação. Nesse sentido, pode-se afirmar que não existe no Brasil uma política tecnológica ativa que procure reduzir nosso *gap* neste setor, sendo que essa situação assume contornos mais claros quando se constata a não regulamentação do Fundo destinado ao desenvolvimento tecnológico do País, o que permitiria ao CPqD investir em pesquisas de longo prazo – e não apenas atuar em atividades de consultoria e assistência técnica e desenvolvimento de um conjunto de produtos voltados para o setor privado, como vem fazendo ultimamente.

Através da análise das Atas das Reuniões do Conselho Diretor e do Conselho Consultivo, vimos que, para os Conselheiros do Conselho Diretor, a questão da política industrial encontra-se fora do espaço de atuação da Anatel. Na Lei Geral de Telecomunicações, esta questão foi tratada com certa superficialidade, confirmando o pouco interesse em definir uma política industrial, o que pode acabar por comprometer o desenvolvimento da indústria nacional, uma vez que as operadoras são controladas por empresas estrangeiras possuidoras de estreitos vínculos com os produtores de teleequipamentos de seus países de origem.

Dentro deste contexto, a privatização do setor de telecomunicações aponta para uma inserção internacional do setor no Brasil, apresentando marcante caráter passivo, podendo aumentar nossa situação de dependência e, portanto, de perda de autonomia, o que compromete nosso processo de desenvolvimento econômico.

Diante da posição estratégica do setor de telecomunicações, seja para o dinamismo econômico do País, seja para o avanço da cidadania e da democracia nacional, e diante do peso das grandes operadoras mundiais presentes no Brasil, patenteiam-se os grandes desafios colocados ao País em mais esta questão estratégica.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANATELE (1998) - Associação Nacional de Telecomunicações. Texto via Internet
- BATISTA Jr, P. N. (1996). O Plano Real à Luz da Experiência Mexicana e Argentina  
*Revista de Estudos Avançados*, 10(28), pg.129-197.
- BRANDÃO, C. B. (1996). *Telecomunicações e Dinâmica Regional no Brasil*.  
Campinas, IE/Unicamp. Tese de Doutorado.
- BRANDÃO, C. B. *A Política de Telecomunicações no Brasil: do Monopólio Público ao Recente Processo de Privatização e Regulamentação*. Rede RACE.  
Texto via Internet.
- BRASIL. MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES E MCKINSEY & CO., Inc. (1996).  
*Transformando o Setor de Telecomunicações do Brasil Rumo ao Século 21*.  
Brasília.
- BRASIL. MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES (1997). *Programa de Recuperação e Ampliação do Sistema de Telecomunicações e do Sistema Postal (PASTE)*.  
Brasília.
- BRASIL. MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES (1997). *Diretrizes Gerais para a Abertura do Mercado de Telecomunicações*. Brasília.
- BIONDI, A. L. (1999). *O Brasil Privatizado: Um Balanço do Desmonte do Estado*.  
São Paulo. Editora Fundação Perseu Abramo.
- CAVALCANTE, A. B. (1999). *O Processo de Privatização do Setor de Telecomunicações Brasileiro: Novas Linhas de Atuação*. 23º Encontro da ANPAD (Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração). *Anais do 23º Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração*. Foz do Iguaçu/PR.

- CHESNAIS, F. (1996). A globalização e o curso do capitalismo de fim-se-século. *Economia e Sociedade* (5), Campinas, IE/Unicamp.
- COSTA, M.C. (1991). *Telecomunicações no Brasil: a trajetória de uma política tecnológica (1962-1987)*. Campinas: UNICAMP. IFCH. Dissertação de Mestrado.
- CROSSETTI, P. (1995). *Serviços de Telecomunicações no Brasil: o Desempenho do Operador Público na Década de Oitenta*. Campinas, IE/UNICAMP . Dissertação de Mestrado.
- CROSSETTI, P. (1996). Desenvolvimento institucional dos serviços de telecomunicações: uma avaliação crítica da experiência brasileira *Leitura de Economia Política*, (3), pg.115-148. Campinas.
- COUTINHO, L. A Terceira Revolução Industrial e Tecnológica: As Grandes Tendências de Mudanças *Economia e Sociedade*. Revista do IE/Unicamp, nº01, Campinas, pp. 69-87.
- DALMAZO, R. A. (1999). *As Mediações Cruciais das Mudanças Político-Institucionais nas Telecomunicações do Brasil*. IE/Unicamp. Tese de Doutorado.
- DANTAS, M. (1996). *A Lógica do Capital-Informação: a fragmentação dos monopólios e a monopolização dos fragmentos num mundo de comunicações globais*. Rio de Janeiro, Contraponto.
- DANTAS, M. (1999). *Reestruturação Produtiva, Política Industrial e Contratação Coletiva nos Anos 90: As Propostas dos Trabalhadores*. Projeto de Pesquisa e Formação Sindical - CUT/FINEP. Telecomunicações - Relatório I. Brasília. (mimeo).
- DIEESE - SUBSEÇÃO FITTEL (1999). *Telecomunicações - Conjuntura no Período Pós-Privatização*. (mimeo).
- DINIZ, E. (1997). *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade*. Rio de Janeiro, Ed. Fundação Getulio Vargas.
- DORES, A. M. B. Telecomunicações: O Novo Cenário. *Revista do BNDES*, v. 06, n.11, junho de1999. Rio de Janeiro, pp. 215-252.
- FAGUNDES, J. (1995). *As Telecomunicações no Brasil: Uma Agenda Para as Políticas Públicas*. Texto para Discussão, n.353. IE/UFRJ.
- FITTEL (Federação Intersindical dos Trabalhadores de Telecomunicações). Boletim. Texto via internet.
- FIUZA, E. P. S. & NERI, M. (1997). *Reflexões Sobre os Mecanismos de Universalização do Acesso Previsto para o Setor de Telecomunicações no Brasil*. Brasília, IPEA/SEST.
- FRÓES, F. (1998). *Infra-Estrutura: Definindo a sua Importância e seus Conceitos*. Brasília, BNDES. (mimeo).

- FURTADO, C. (1992). **Brasil: A Construção Interrompida**. Rio de Janeiro Editora Paz e Terra.
- GARCIA, M. G. P. (1995). **O Financiamento à Infra-Estrutura e a Retomada do Crescimento Econômico Sustentado**. Texto para Discussão, nº 27, BNDES.
- GORINI, A. P. F. (1996). Regulamentação do Setor de Telecomunicações Inglês e seus Impactos sobre o Welfare. **Revista do BNDES**, v. 03, n.05, junho de 1996. Rio de Janeiro, pp. 127-154.
- GORENDER, J. (1995). Estratégias dos Estados Capitalistas Diante do Processo de Globalização **Estudos Avançados**, 9 (25), São Paulo, pp. 93-112.
- HARVEY, D. (1993). **A Condição Pós-Moderna**. São Paulo, Edições Loyola.
- LIDERANÇA DO PT (Partido dos Trabalhadores). Nota Técnica. Texto via Internet
- MACULAN, A.M. & LEGEY, L. R. As experiências Internacionais e Regulação para as Telecomunicações e a Reestruturação dos Serviços no Brasil **Revista de Economia Política**, vol.16, nº 4 (64), outubro-dezembro/96
- MENEZES, E. V. & PAIM, P. P. P (1999). "Reforma do Estado e Redefinição da Provisão de Serviços Públicos no Brasil: Reflexões sobre o Setor de Infra-Estrutura. 23º Encontro da ANPAD (Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração). **Anais do 23º Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração**. Foz do Iguaçu/PR.
- MORAES, L. R. **A Reestruturação dos Setores da Infra-Estrutura e a Definição dos Marcos Regulatórios**. IPEA. Perspectivas da Reestruturação Financeira e Institucional dos Setores da Infraestrutura. Brasília. (mimeo).
- NOGUEIRA, D. (1999). Telecomunicações: Aspectos do Setor Um Ano Após a Privatização **Revista Conjuntura Política**, julho, no.09. Editora UFMG/FIEMG.
- PASTORIZA, F. A. (1996). **Privatização na Indústria de Telecomunicações: antecedentes e lições para o caso brasileiro**. Texto para Discussão, nº43. BNDES.
- PRATES, L.R (1992). **Tecnologias da Informação: a Trajetória Tecnológica da Nova Infra-Estrutura de Telecomunicações a Nível Mundial e no Brasil**. Rio de Janeiro, IEI/UFRJ. Dissertação de Mestrado.
- PIRES, J.C.L. A Reestruturação do Setor de Telecomunicações no Brasil. **Revista do BNDES**, v. 06, n.11, junho de 1999. Rio de Janeiro, pp. 187-214.
- SIQUEIRA, E. (1993). **Telecomunicações: Privatização ou Caos**. São Paulo, Telepress Editora.
- SZAPIRO, M. H. S. (1999). **Capacitação Tecnológica em Telecomunicações no Brasil: Desenvolvimento e Impactos da Reestruturação do Setor**. IE/UFRJ, Tese de Mestrado.
- VIANNA, G. (1993). **Privatização das Telecomunicações**. Rio de Janeiro, Ed.Notrya.

- WOHLERS, M. & BAPTISTA, M. A. C. (1995). **A Flexibilização do Monopólio das Telecomunicações: Desafios e Mitos.** Texto para Discussão nº 49, IE/Unicamp.
- \* WOHLERS, M. (1997). **A Guerra das Telecomunicações: Internacionalização, Privatização e Novas Oportunidades.** São Paulo, Editora da Universidade Estadual de Campinas
- WOHLERS, M. & CROSSETTI, P. (1998a). **Infra-Estrutura: Perspectivas de Reorganização.** Telecomunicações. Brasília, IPEA.
- WOHLERS, M. (1998b). **Investimento e Privatização das Telecomunicações no Brasil: dois vetores da mesma estratégia.** Campinas, IE/Unicamp.

### **Periódicos**

Revista Carta Capital. Carta Editorial Ltda. Vários números.

Revista Nacional de Telecomunicações (RNT). Vários Números

Jornal das Telecomunicações (Telecom). São Paulo. Editora Plano Editorial Ltda. Vários números.

Jornal Folha de São Paulo. Vários números.

### **Leis e Documentos**

Atas das Reuniões do Conselho Diretor

Atas das Reuniões do Conselho Consultivo

Lei Geral de Telecomunicações

Regulamento da Anatel

**ANEXO I**

**RESULTADO DE ALGUNS INDICADORES DE QUALIDADE E EXPANSÃO  
DO STFC - SISTEMA TELEFÔNICO FIXO COMUTADO - AGOSTO DE 1998  
ATÉ JULHO DE 1999**

**Tabela I - Protocolo de Compromisso, resultados em jul/99**

Indicadores Selecionados	Tele Norte Leste		Tele Centro Sul		Telesp		Embratel	
	C	R	C	R	C	R	C	R
Telefones públicos em serviço (x 1000)	301,7	294,8	108,7	111,0	202,0	203,9	-	-
Acessos fixos comutados instalados (x1000)	9.551	9.483	4.462	4.594	7.351	8.390	-	-
Acessos fixos comutados em serviço (x1000)	8.679	8.570	4.157	4.248	6.869	7.345	-	-
Solicitações de reparos por 100 acessos do STFC*	4,65	4,73	3,10	3,27	2,62	6,99	-	-
Contas com reclamação de erro em cada 1000 contas emitidas	7,09	8,14	5,18	6,78	5,80	11,64	-	-
Tx de obtenção do sinal de discar com tempo máximo de espera de 3 segundos	96,01	99,51	98,25	99,60	98,00	99,71	-	-
Taxa de digitalização da rede local	77,14	76,21	80,06	80,80	72,55	83,89	-	-
Recursos Humanos (rede externa)	11.790	15.431	9.944	7.903	6.270	16.849	-	-
Recursos Humanos (comutação)	1.997	1.620	783	715	2.025	1.997	358	430
Recursos Humanos (transmissão)	1.301	1.076	558	457	1.237	903	1.453	1.242
Recursos Humanos (atendimento telefônico)	7.357	8.412	2.742	3.163	3.292	8.044	611	1.193
Recursos Humanos (atendimento em loja comercial)	2.856	2.160	1.092	988	1.487	1.397	3.127	9.683
Total Recursos Humanos	42.084	45.955	19.584	20.054	22.758	39.814	-	-
Acesso fixo em serviço por 100 habitantes	9,83	9,70	15,18	15,03	19,94	21,32	-	-

Fonte: Anatel *apud* DANTAS (1999)

\* C = Compromisso; R = Realizado

\* STFC = Serviço Telefônico Fixo Comutado.

**ANEXO II**

**PLANO GERAL DE METAS DE UNIVERSALIZAÇÃO PARA TELEFONIA  
FIXA E PÚBLICA – ALGUMAS METAS**

**Quadro I – Plano Geral de Metas de Universalização para telefonia fixa – algumas metas**

<b>PRAZO DE REALIZAÇÃO</b>	<b>PROPOSTA ORIGINAL DA ANTEL</b>	<b>METAS DEFINIDAS</b>
Até 31.12.1999	26,0 milhões de acesso	25,1 milhões de acesso
<b>Metas de Expansão da Planta de Acessos individuais da Telefonia Fixa Comutada (1)</b>		
Até 31.12.2000	29,5 milhões de acesso	29,0 milhões de acesso
Até 31.12.2001	33,0 milhões de acesso	33,0 milhões de acesso

Fonte: Diário Oficial da União *apud* DALMAZO, 1999

**Quadro II – Plano Geral de Metas de Universalização para a telefonia de uso público (TPs)**

<b>PRAZO DE REALIZAÇÃO</b>	<b>PROPOSTA ORIGINAL DA ANATEL</b>	<b>METAS DEFINIDAS</b>
<b>Metas de Expansão da Planta de Telefones Públicos</b>		
Até 31.12.1999	870 mil acessos	713,2 mil acessos
Até 31.12.2000	1 043 mil acessos	835,0 mil acessos
Até 31.12.2001	1 260 mil acessos	981,3 mil acessos
<b>Metas de Densidade de Telefones Públicos – TPs/100 habitantes</b>		
Até 31.12.2003	10,0 TPs	7,5 TPs
Até 31.12.2005	10,5 TPs	8,0 TPs
<b>Metas para Instalação de TPs em Localidades com Telefonia Fixa Individual</b>		
Até 31.12.1999	300 metros de distância máxima	800 metros de distância
Até 31.12.2001	-	500 metros de distância
Até 31.12.2003	-	300 metros de distância

Fonte: Diário Oficial da União *apud* DALMAZO, 1999

FU-00011006-3