

Faculdade de Ciências e Letras
Departamento de Economia

LEONARDO ERNEST STEINACKER DE CASTRO

REESTRUTURAÇÃO DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES
BRASILEIRO

ARARAQUARA
2010

LEONARDO ERNEST STEINACKER DE CASTRO

REESTRUTURAÇÃO DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES
BRASILEIRO

Monografia apresentada à Faculdade de
Ciências e Letras de Araraquara como
requisito parcial à obtenção do título de
bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. André Luiz Corrêa

Banca examinadora: Prof. Dr. Eduardo Strachman

ARARAQUARA
2010

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, que sempre me apoiaram e participaram ativamente de todos os momentos da minha vida, sendo os meus principais orientadores.

Agradeço à minha avó Marilena e ao meu avô Walter, que assim como os meus pais, sempre foram importantíssimos e muito especiais.

Agradeço também ao meu tio Walter e às minhas primas, sempre presentes na minha vida.

Agradeço ao Professor André Luiz Corrêa, pela orientação, pela atenção e cordialidade com que sempre me tratou e pelas indicações de literatura que ajudaram na realização desse trabalho.

Agradeço a Professora Cláudia Heller, sempre solícita e atenciosa.

Agradeço ao Professor Eduardo Strachman, por fazer parte da banca examinadora desse trabalho.

Agradeço aos meus amigos, especialmente os da República Boi Loco, com os quais vivi grandes momentos nos últimos três anos.

E, acima de tudo, agradeço a Deus, que me possibilita seguir no caminho do conhecimento.

RESUMO

A reestruturação do setor de telecomunicações brasileiro é o tema desse trabalho. Essa mudança veio acompanhada da privatização do SISTEMA TELEBRÁS, monopólio estatal organizado em diversas subsidiárias, que forneciam os serviços através de uma rede de telecomunicações interligada em todo o território nacional (PIRES, 1999). Segundo REED (1997), privatização pode ser entendida como um processo através do qual os governos vendem suas empresas estatais na totalidade ou em blocos de ações a investidores privados locais ou internacionais.

Apesar de ter sido iniciada ainda nos anos 80, a privatização brasileira só ganhou destaque quando chegou aos serviços públicos na segunda metade da década de 90, trazendo implicações micro e macroeconômicas, tornando-se necessário melhorar as instituições e o sistema de regulação dos setores. O objetivo do estudo é analisar a mudança ocorrida no setor de telecomunicações no Brasil, desde a criação da Telebrás nos anos 70 até a sua privatização; o que promoveu a transformação de um sistema estatal sem regulamentação e freqüentemente ineficiente para um novo setor, que necessitaria de grandes investimentos e esforços para atingir as metas de desenvolvimento.

PALAVRAS-CHAVE

Anatel; Brasil; Privatização; Reestruturação; Telebrás; Telecomunicações.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
CAPÍTULO 1	10
1.1. PERSPECTIVA HISTÓRICA	10
1.2. REESTRUTURAÇÃO DO SETOR.....	13
1.3. PRIVATIZAÇÃO DAS TELECOMUNICAÇÕES.....	22
CAPÍTULO 2	30
2.1. AMBIENTE PÓS-PRIVATIZAÇÃO	30
2.2. TELEFONIA CELULAR	36
2.3. REGULAÇÃO DA CONCORRÊNCIA	40
2.4. REGULAÇÃO TARIFÁRIA E UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS	42
2.5. AÇÃO DA ANATEL	43
CAPÍTULO 3.....	48
3.1. ASSIMETRIAS REGULATÓRIAS	48
3.2. INVESTIMENTOS.....	53
3.3. PERSPECTIVAS E DESAFIOS	55
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	63
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	66

ÍNDICE DE FIGURAS, QUADROS E TABELAS

TABELA 1.1 – Estrutura Tarifária Brasileira.....	17
QUADRO 1.1 – Objetivos da Reforma.....	18
QUADRO 1.2 – Principais Metas do PGMU para a Telefonia Fixa.....	19
TABELA 1.2 – Telefonia Fixa: Concessionárias e suas Regiões de Atuação.....	21
TABELA 1.3 – Resultado do Leilão da TELEBRÁS.....	25
QUADRO 1.3 – Áreas de Atuação e Acionistas das Empresas.....	28
FIGURA 2.1 – Número de Telefones Fixos Instalados (1993-2001).....	32
TABELA 2.1 – Reajuste das Tarifas de Telefonia Fixa após a Privatização.....	35
TABELA 2.2 – Telefonia Celular: Empresas e suas Áreas de Atuação.....	37
FIGURA 2.2 – Número de Telefones Móveis Instalados (1993-2001).....	38
TABELA 3.1 – Análise Comparativa dos Operadores de Telefonia Fixa.....	48
QUADRO 3.1 – Comparativo entre os Regimes de Prestação Público e Privado.....	49
TABELA 3.2 – Investimentos em Serviços de Telecomunicações.....	55

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é fazer um balanço da reestruturação empreendida na infra-estrutura das telecomunicações do Brasil, analisando as medidas que deveriam ser tomadas para o processo alcançar o sucesso almejado e apresentando alguns resultados e desafios do setor. Em 1994, a privatização do SISTEMA TELEBRÁS era considerada politicamente impossível; mas às vésperas da eleição presidencial de 1998, em 29 de julho, o governo concretizou a venda de 51,79% das ações com direito a voto da TELEBRÁS (o equivalente a 19,26% do capital total da empresa) por US\$ 19 bilhões, resultando em uma das maiores privatizações já realizadas no mundo. A desestatização da TELEBRÁS não só foi uma das maiores do mundo, como também uma das mais complexas, pois havia não só o desafio regulatório de evitar passar um monopólio estatal para as mãos do setor privado, mas também era necessário assegurar os direitos dos acionistas minoritários e garantir ao governo uma recompensa pelo controle no momento da privatização, além de propiciar condições adequadas ao desenvolvimento dos diversos serviços de telecomunicações (NOVAES, 2000).

As telecomunicações foram privatizadas em um clima de euforia e aparente apoio do público; nem mesmo a divulgação de fitas contendo diálogos entre o Ministro das Comunicações e o presidente do BNDES, numa tentativa fracassada de manipular os consórcios participantes do leilão, prejudicou a boa imagem do processo. Entretanto, para o processo obter sucesso, conciliando a pressão por parte daqueles que queriam reformas mais rápidas com a transparência baseada em um consenso político, os desafios eram grandes (LINS, 2000). Além das mudanças constitucionais, havia outros passos necessários para uma privatização de sucesso: a preparação de uma nova lei, revendo o papel do Estado no setor; a consolidação de uma agência reguladora independente; o rebalanceamento das tarifas e a redução dos subsídios cruzados; o estabelecimento de um modelo capaz de suportar a passagem de uma empresa monopolista estatal para o setor privado, protegendo os interesses do governo e também os dos acionistas minoritários da Telebrás; a preparação das empresas do sistema para o leilão; e a consolidação de um ambiente competitivo após a privatização, o que possibilitaria o desenvolvimento dos serviços e traria benefícios a todas as camadas da sociedade (NOVAES, 2000).

De acordo com ANATEL (2000), o resultado obtido pelo governo brasileiro

certamente ultrapassou todas as expectativas e um dos fatores que permitiram ao governo obter sucesso na privatização da TELEBRÁS foi o estabelecimento de regras para compra das empresas de telefonia, e principalmente, em relação ao ambiente competitivo que se seguiria ao processo de desestatização. O lucro alcançado pelo governo superou todas as previsões do mercado, os mais otimistas acreditavam que o ágio não ultrapassaria 40%, bem inferior ao valor auferido de 64%. A TELEBRÁS foi dividida em três grandes empresas de telefonia local fixa (Tele Norte-Leste, Telesp e Tele Centro-Sul), oito empresas de telefonia celular correspondendo às áreas de concessão deste serviço definidas pela Lei Mínima do Serviço Celular e pela Embratel, empresa operadora de longa distância.

Em suma, a privatização dos serviços de telecomunicações atendeu ao principal objetivo do governo brasileiro, ou seja, a transferência de recursos não inflacionários ao Estado. Através da implantação de um mecanismo de competição regulada, preservou-se a possibilidade de se obter ganhos de produtividade e de eficiência alocativa. Entretanto, a opinião pública que era amplamente a favor ao processo de privatização, reagiu, negativamente, a determinadas ações do órgão regulador, tais como o aumento de tarifas acima dos índices de inflação e a atuação pouco efetiva nos casos de queda da qualidade de atendimento; além disso, a maioria queria que fosse limitada a entrada de capital externo, defendendo uma participação nacional maior no setor (LINS, 2000). A reestruturação empreendida pelo governo federal no setor de telecomunicações e as políticas regulatórias adotadas pela agência teriam que provar ser, efetivamente, capaz de aumentar a concorrência entre as empresas; reduzir o preço da habilitação; universalizar os serviços; reajustar as tarifas; expandir a oferta e a qualidade dos serviços; incentivar a indústria nacional e a inovação tecnológica; entre outras situações que gerariam ganhos a economia e a sociedade brasileira como um todo (PIRES, 1999).

A pesquisa está dividida em três capítulos. No capítulo inicial, será apresentada uma perspectiva histórica destacando o SISTEMA TELEBRÁS e a reestruturação promovida no setor, passando pela criação da ANATEL até o processo de privatização no final dos anos 90. No segundo, será estudado o ambiente pós-privatização, enfatizando os casos das telefonias fixa e móvel, a regulação tarifária e da concorrência, a universalização dos serviços e outras funções desempenhadas pela Agência Nacional de Telecomunicações. Por fim, no terceiro e último capítulo, destacam-se as assimetrias

pró-entrantes, os conflitos de interesses entre os agentes, os investimentos necessários ao desenvolvimento do setor e as perspectivas e desafios enfrentados pelas telecomunicações brasileiras até meados dos anos 2000.

CAPÍTULO 1

No primeiro capítulo apresentarei uma perspectiva histórica do setor de telecomunicações no Brasil, passando pela criação do SISTEMA TELEBRÁS na década de 70; destacarei os objetivos e os passos necessários para a reestruturação do setor nos anos 90, tais como as mudanças constitucionais, a criação da agência reguladora e as medidas preparatórias para a realização do leilão; e por fim, abordarei a privatização da TELEBRÁS em si, enfatizando os pontos principais do processo.

1.1. PERSPECTIVA HISTÓRICA

Até o início da década de 1960, o sistema brasileiro de telecomunicações era composto por um conjunto de empresas de telefonia, sendo uma parte municipal e outra privada, totalizando aproximadamente 900 concessionárias e mais de 1 milhão de linhas telefônicas presentes no território nacional. De acordo com NOVAES (2000) quando foi adotado o Código de Telecomunicações em 1962, a empresa predominante no Brasil era uma subsidiária da Canadian Traction Light and Power Company, responsável por operar 62% das linhas telefônicas fixas existentes no país. Os 38% restantes do mercado estavam espalhados entre prefeituras, empresas privadas e cooperativas. Era necessária a organização de um sistema propriamente dito e para isso, faltava a coordenação de um órgão central responsável por estabelecer as diretrizes a serem seguidas.

O grande número de empresas concessionárias e conseqüentemente a existência de uma variedade de equipamentos utilizados para operar o sistema de telefonia, geravam um entrave à interligação das diversas áreas do Brasil, já que poderia haver incompatibilidade entre os equipamentos de diferentes empresas. Essa diversidade de concessionárias deixava evidente que sem a integração dos serviços telefônicos prestados, o desempenho do setor ficaria bastante prejudicado e assim, o governo não conseguiria consolidar uma política capaz de estimular a realização de investimentos e promover o desenvolvimento dos serviços telefônicos.

O governo brasileiro, diante desse cenário, percebeu que era necessário intervir e solucionar os problemas encontrados, reorganizando o setor de telefonia do país. Primeiramente, em 27 de agosto de 1962, foi criado o CONTEL (Conselho Nacional de Telecomunicações) com o intuito de auxiliar diretamente o governo na formulação do

projeto de lei para a instituição do CBT (Código Brasileiro de Telecomunicações), que seria responsável pelas normas de fiscalização e pelo planejamento do setor com base nas diretrizes estabelecidas. Então, em 1962, foi criado o CBT e o Estado recebeu autorização para explorar os serviços de telecomunicações. Na época, os equipamentos necessários para se realizar a operação de telefonia eram rede e linha (TEIXEIRA e TOYOSHIMA, 2003).

Nessa mesma época, além da criação do CONTEL e do Fundo Nacional de Telecomunicações (FNT) que arrecadaria fundos para promover o desenvolvimento tecnológico e a expansão da rede de telefonia, foi instituída uma empresa estatal operadora de longa distância, que em 1965 tornou-se a Embratel. De acordo com TEIXEIRA E TOYOSHIMA (2003), era função da Embratel, iniciar o processo de capacitação tecnológica do setor, gerar uma infra-estrutura de telecomunicações e capacitar mão-de-obra para viabilizar o desenvolvimento das tecnologias. A Embratel foi um marco no processo de estatização e dez anos após a sua criação, todos os estados do país estavam interligados. Quanto aos serviços dentro de cada estado, o código era amplo e dava liberdade aos estados e municípios de organizar, regular e executar serviços de telefonia, diretamente ou mediante concessão, obedecendo às normas estabelecidas pelo CONTEL, cujas atribuições eram: aprovar o valor das tarifas a ser cobrado pelas empresas, estabelecer as normas, fixar critérios e taxas, opinar sobre a outorga, cassação ou renovação de concessões e estabelecer normas que garantissem a eficiente integração dos serviços no sistema nacional de telecomunicações (NOVAES, 2000).

Em 1967, o sistema de telecomunicações já estava praticamente todo sob o monopólio do Estado e então, foi criado o Ministério das Comunicações, que passou a controlar o CONTEL, o CTB, o FNT e a Embratel. Dando continuidade, em 1972, foi dado o primeiro passo importante para o processo de nacionalização do sistema brasileiro de telecomunicações, através da criação da TELEBRÁS (Telecomunicações Brasileiras S/A), uma empresa de capital majoritário estatal sob controle do Ministério das Comunicações, que coordenaria o desenvolvimento das telecomunicações no país, principalmente os serviços locais, até então caóticos e desprovidos de investimentos volumosos. A TELEBRÁS foi criada como uma empresa holding, que tinha como finalidade controlar uma operadora em cada estado e também a Embratel. Além disso,

era responsável por gerir a participação acionária do Estado nas operadoras e captar recursos nos mercados de capitais externo e interno a serem repassados às empresas subsidiárias para a execução de projetos aprovados pelo Ministério das Comunicações (TEIXEIRA e TOYOSHIMA, 2003).

O STB (SISTEMA TELEBRÁS) passou a coordenar, planejar e administrar as operadoras dos serviços públicos de telefonia, o que reduziu significativamente o número de empresas atuantes no sistema e tornou possível a formação de uma rede nacional de telecomunicações. Segundo NOVAES (2000), a Embratel e a TELEBRÁS exerceram um importante papel na unificação e na criação de uma rede básica de telefonia para o país. O processo de consolidação das empresas permitiu alcançar as economias de escala inerentes ao serviço telefônico e permitiu a captação de recursos em grande quantidade para investimentos no setor. Foram desenvolvidos projetos de P&D pelo CPqD (Centro de Pesquisa e Desenvolvimento) da TELEBRÁS, criado em 1976, com o objetivo de estimular o desenvolvimento tecnológico e formar recursos humanos capazes de atuar no setor, já que a maioria da tecnologia, até então, era importada. O Estado monopolizou os serviços de telecomunicações e passou a gerir todas as suas formas de planejamento e investimentos (NEVES, 2002).

Contudo, já nos anos 80, esse modelo puramente estatal dava claros sinais de esgotamento e de inviabilidade, não sendo capaz de atender uma enorme demanda por linhas telefônicas. O setor de telecomunicações já estava em mudança acelerada em termos tecnológicos e exigia agilidade das operadoras para atender à demanda por serviços cada vez mais especializados e sofisticados, mas a TELEBRÁS e suas subsidiárias não tinham condições de atender a esta crescente demanda e não tinham liberdade para decidir sobre o seu próprio nível de investimento, que era definido pelo Ministério do Planejamento. Desta forma, a estagnação do crescimento da TELEBRÁS provocou escassez de novas linhas, queda da qualidade das comunicações, planos de expansão onerosos, congestionamento das ligações em horários de pico, tarifas mais elevadas e descapitalização das empresas, decretando a necessidade de nova mudança, principalmente por tratar-se de infra-estrutura ligada à competitividade de todos os setores da economia (COSTA, 2008).

O controle sobre as tarifas e a falta de independência da TELEBRÁS para determinar o seu nível de investimento explicam o uso do chamado

"autofinanciamento" para financiar a expansão da rede de telefonia. Esse sistema funcionava da seguinte maneira; o consumidor pagava uma quantia à subsidiária da TELEBRÁS que operava em seu estado (cerca de US\$ 2 mil no início dos anos 90, caindo para US\$ 1 mil em 1997, ano em que esse mecanismo foi extinto), financiando sua própria linha telefônica que seria instalada num prazo de 24 meses. Em contrapartida, o cliente receberia ações do Sistema TELEBRÁS; constituindo-se uma das principais razões através da qual a participação acionária da União caiu ao longo do tempo, atingindo no momento da privatização, apenas 21% do capital total da empresa (NOVAES, 2000). Isto, aliado à conjuntura econômica do país, reduziu o montante de recursos destinados aos planos de expansão do setor, não sendo estes suficientes nem sequer para financiar a demanda reprimida de linhas telefônicas.

Na primeira metade da década de 90, o evidente esgotamento do modelo e as dificuldades de financiar o setor aumentaram a necessidade de rever a estrutura prevista para as telecomunicações. A situação institucional do setor de telecomunicações, no início do governo Fernando Henrique Cardoso era em grande parte limitada pela Lei 4.117 que instituiu o Código Brasileiro de Telecomunicações. Mas em agosto de 1995, com a mudança do artigo 21 da Constituição de 1988, foi dado o primeiro passo para a substituição do modelo estatal por um que fosse mais ágil, moderno e capaz de atender melhor às crescentes demandas por serviços especializados e de maior valor agregado (NEVES, 2002).

1.2. REESTRUTURAÇÃO DO SETOR

A crescente importância das telecomunicações no contexto econômico mundial fez com que o governo brasileiro revisse sua posição, já que era necessário um investimento cada vez maior, suficiente para dinamizar os sistemas tecnológicos do setor e viabilizar um melhor desempenho das atividades. Diante das dificuldades financeiras, o governo adotaria a privatização dos serviços como forma de solucionar este problema, o que envolveria diversas etapas em termos de legislação. De acordo com DALMAZO (1999), podemos dividir as reivindicações dos chamados privatistas em três períodos: entre 1990 e 1993, eles defendiam a liberalização para a entrada da iniciativa privada; entre 1994 e meados de 1995, visavam a flexibilização do modelo

tradicional existente; e a partir de julho de 1995, passaram a defender a privatização efetivamente.

Em meados dos anos noventa, estudiosos e políticos brasileiros encaravam o setor de telecomunicações como um dos mais atraentes e lucrativos para o investimento privado internacional. No entanto, o grande desafio era encontrar um programa para a organização do setor que fosse capaz de promover os investimentos da iniciativa privada, intensificar o papel regulador do Estado e garantir ao setor público a presença em áreas estratégicas. O programa político eleitoral de Fernando Henrique Cardoso defendido durante a campanha presidencial de 1994 apresenta um documento no qual aparecem os seguintes termos:

O Governo Fernando Henrique proporá emenda constitucional visando à flexibilização do monopólio estatal nas telecomunicações. Entretanto, isso não esgota o problema da definição do modelo institucional do setor. A grande atualidade do debate sobre a organização desse setor na maioria dos países desenvolvidos torna a decisão brasileira ainda mais complexa e importante. Amplos segmentos da sociedade brasileira deverão ser ouvidos para que o Governo defina completamente sua proposta, através de projeto de lei a ser encaminhado ao Congresso para uma decisão final. (CARDOSO, 1994, p. 202)

Segundo NOVAES (2000), em paralelo às mudanças na legislação, o Ministério das Comunicações preparava as empresas do SISTEMA TELEBRÁS para a privatização. Duas condições eram *sine qua non*: corrigir as distorções da estrutura tarifária brasileira, aumentando as tarifas locais e reduzindo as de longa distância, especialmente as internacionais; e modificar o sistema de repartição das receitas de longa distância entre a Embratel e as empresas de telefonia local, acabando com a base do sistema de subsídios cruzados. Uma profunda reforma do aparato legal que regulava as telecomunicações brasileiras era indispensável para que houvesse uma reestruturação do setor. O ponto fundamental seria a transformação do monopólio público em um novo sistema de concessão pública a empresas privadas, baseado na competição e voltado para o crescimento da universalização dos serviços (WOHLERS, 1999). Alguns estudiosos defendiam a eliminação das amarras do SISTEMA TELEBRÁS a fim de enfrentar a competição internacional. Além disso, queriam a sua reestruturação, através da criação de uma empresa ou de empresas regionais, adotando uma gestão que definiria a fase de transição, a tecnologia implementada e as penalidades.

Em 1995, com suas 13 milhões de linhas instaladas, a TELEBRÁS controlava o maior sistema telefônico da América Latina, sendo a 11ª do mundo. O seu faturamento líquido anual era da ordem de US\$ 7,5 bilhões e a companhia controlava 95% das linhas telefônicas brasileiras. O controle das ações com direito a voto era detido pela União que possuía 52,2% das ações ordinárias e 23% do capital do SISTEMA TELEBRÁS. Conforme foi dito por OLIVEIRA (1999), a TELEBRÁS não possuía atividade operacional; sua principal função, além de coordenar a implementação da política do setor, era a de centralizar a captação de recursos que financiavam os investimentos das subsidiárias. As suas subsidiárias estavam divididas em 26 operadoras, uma para cada estado, uma operadora municipal e uma de serviço de longa distância, a Embratel. A existência da TELEBRÁS como uma empresa holding tinha como objetivo promover o desenvolvimento mais homogêneo da telefonia no Brasil seria um instrumento de transferência de recursos das regiões mais ricas para as menos favorecidas. Em 1996, a Telesp, maior operadora do país, transferia 35% da receita de suas chamadas interurbanas e internacionais para a Embratel, já as companhias do Norte e do Nordeste transferiam apenas 10% da receita.

Para o então Ministro das Comunicações do governo FHC, Sérgio Motta, o Ministério das Comunicações (MINICOM) passaria por duas etapas no processo de reestruturação do setor. A primeira seria uma fase de transição, na qual as teles seriam regionalizadas ou reestruturadas, a fim de livrá-las das amarras e organizá-las para um ambiente competitivo. E a segunda etapa consistiria na efetiva introdução da competição, tendo o Estado a função de criar um órgão forte para regular e fiscalizar as ações das empresas. Nesse contexto, a Embratel continuaria desempenhando o poder controlador do tráfego, operando as grandes redes de informação através de satélite e cabos de fibra ótica. Para o Ministro, o SISTEMA TELEBRÁS não tinha nenhuma condição de investir em tecnologias para melhorar a qualidade dos serviços e assim, atender a crescente demanda; eram necessários grandes investimentos e a participação da iniciativa privada (DALMAZO, 1999).

O Sistema Telebrás não tem nenhuma condição de investir. A proposta é clara. Mas queremos uma emenda que flexibilize, permitindo a exploração dos serviços públicos também pelo capital privado, mantendo a União com forte poder regulador. Ela será proprietária de tudo. (Ministro Sérgio Motta; in DALMAZO, 1999, p. 146)

A primeira etapa do processo de reestruturação do setor de telecomunicações brasileiro foi a aprovação da Emenda Constitucional nº 8, de 17/08/1995, que eliminou a exclusividade, instituída na Constituição de 1988, do monopólio estatal dos serviços de telecomunicações e foi o ponto de partida para um conjunto de medidas que visaram estimular a concorrência na prestação desses serviços. Em julho de 1996, foi aprovada a Lei Mínima das Telecomunicações¹, que estabeleceu critérios para a concessão do serviço móvel celular, do serviço via satélite e outros. Ademais, definiu os aspectos jurídicos para licitação das concessões para exploração dos serviços da chamada Banda B de telefonia celular (PIRES, 1999).

O Projeto de Lei Específica (PL) dispôs sobre a definição do serviço de telefonia celular, (...), incluindo os serviços individualizados de telefonia celular via satélite; o serviço de telecomunicações por satélites, inclusive a infra-estrutura de monitoramento (...). Determinava os prazos de duração das concessões, a obrigatoriedade da interconexão, a autorização para a cobrança das concessões, o limite à participação de capital estrangeiro e a competência do Minicom para outorgar, regulamentar e fiscalizar, à época. Esse foi o conteúdo da Lei Específica para desamarrar a flexibilização antes da criação da nova lei geral de telecomunicações e a criação do órgão. (DALMAZO, 1999, p. 183)

O governo estava ciente que eram necessárias mudanças urgentes para a consolidação das reformas necessárias ao setor de telecomunicações para recuperar a sua capacidade de investimento, tornando-se mais aberto e mais competitivo. Como declarou o então Ministro das Telecomunicações na época, Sérgio Motta, era necessário acabar com a "mentira tarifária". O primeiro passo para corrigir as tarifas foi a elevação, em cinco vezes do valor da assinatura residencial e em 80% o da chamada local; o preço de um minuto de discagem interurbana subiu 22%; e o minuto médio internacional caiu 32%, graças à redução do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) cobrado pelos estados, e não a uma queda das tarifas. O rebalanceamento das tarifas permitiu que a TELEBRÁS, no momento da privatização, tivesse uma receita por serviço mais adequada aos padrões internacionais. Um novo reajuste das tarifas foi realizado em 1997, aumentando as locais e reduzindo as tarifas de longa distância; e foi com essas tarifas que o SISTEMA TELEBRÁS foi privatizado em julho de 1998, valores extremamente competitivos em nível mundial (NOVAES, 2000). Para

¹ Também chamada de Lei Específica. Lei nº 9.295, de 19 de julho de 1996.

WOHLERS (1999), a reestruturação tarifária tinha como objetivos: fixar as tarifas de acordo com o custo dos serviços e atenuar os subsídios cruzados existentes entre os diferentes tipos de serviços prestados. Com essa reforma, as tarifas de telefonia local sofreram um aumento significativo enquanto as de longa distância e a internacional reduziram. A tabela 1.1 a seguir ilustra a mudança ocorrida na estrutura tarifária brasileira.

Tabela 1.1 - Estrutura Tarifária Brasileira* (US\$)

	Julho 1994	Novembro 1995	Mai 1997
Taxa de instalação	n.d.	n.d.	43,10
Serviço local			
Assinatura residencial	0,63	3,86	11,91
Assinatura comercial	7,45	13,45	17,87
Chamada local de 3 minutos (horário de pico)	0,03	0,05	0,07
Serviço de longa distância doméstico (1 minuto)	0,26	0,31	0,21
Serviço de longa distância internacional (1 minuto)	2,61	1,78	0,93
Serviço móvel celular (1 minuto local)	0,34	0,38	0,32

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de NOVAES (2000).

*Mudanças ocorridas na estrutura tarifária brasileira até maio de 1997, quando foram estabelecidas as tarifas que vigoraram até o momento da privatização (julho de 1998). Todas as tarifas de longa distância são para o horário de pico.

Em 16 de julho de 1997, foi aprovada a Lei Geral das Telecomunicações (LGT)², que tinha como pontos principais: a definição do princípio geral que rege os serviços de telecomunicações, a criação da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), a organização dos serviços, a reestruturação e a privatização do SISTEMA TELEBRÁS. A primeira parte da lei destacava que os serviços seriam organizados com base no princípio da livre, justa e ampla competição entre todas as prestadoras, devendo o poder público assegurá-la, corrigir a competição imperfeita e as infrações econômicas. O Estado deixava de ser provedor dos serviços de telecomunicações e passava a atuar como agente regulador. A intenção da LGT era assegurar a universalização dos serviços, promover a concorrência e estimular o desenvolvimento tecnológico (NOVAES, 2000).

A natureza competitiva do setor deverá criar a oportunidade para que a maioria dos usuários que requisitarem serviços de telecomunicações a tarifas comercialmente razoáveis tenham mais de uma opção de fornecimento desses serviços por parte de operadores que podem ou não possuir infra-estrutura própria e que podem utilizar diferentes

² Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997.

tecnologias. (Br. Minicom, McKinsey, 1996; apud DALMAZO, 1999, p. 190)

A Lei Geral apresenta alguns objetivos fundamentais da reforma que são descritos no quadro 1.1 abaixo; além disso, ela aborda a criação e a atuação do órgão regulador; a reorganização dos serviços de telecomunicações; a reestruturação e a privatização da TELEBRÁS.

Quadro 1.1 - Objetivos da Reforma

OBJETIVOS FUNDAMENTAIS DA REFORMA	CAMINHOS PARA ATINGIR OS OBJETIVOS
A - Fortalecer o papel 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 do 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: BRASIL. MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, MCKINSEY & Co. Inc. (1996), extraído de DALMAZO (1999).

A parte da LGT que trata do aparato regulatório prevê a criação da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), que seria uma entidade do Estado, vinculada ao Ministério das Comunicações. A ANATEL foi criada com o intuito de definir as regras básicas do jogo e exercer o papel de árbitro nas disputas entre diferentes agentes atuantes no setor. A agência teria flexibilidade administrativa e independência financeira. Além disso, o órgão fiscalizaria e implantaria um novo modelo tarifário para o setor, substituindo o modelo antigo que continha subsídios cruzados. Segundo os privatistas, no momento da privatização, a ANATEL já estava em pleno funcionamento e foi importantíssima na preparação de toda a estrutura institucional necessária à venda da TELEBRÁS; sendo, inclusive, responsável por elaborar dois planos necessários à privatização, o Plano Geral de Outorgas (PGO) e o Plano Geral de Metas de Universalização do Serviço de Telecomunicações (PGMU). O PGO fixou as áreas de atuação das novas empresas prestadoras de telefonia fixa (concessionárias), os parâmetros para estabelecimento da concorrência no setor após a

abertura do mercado e as regras para futuras autorizações das empresas-espelho³.

A partir do PGO, o território nacional foi dividido em quatro regiões de telefonia fixa: I) os estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo, Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí, Maranhão, Pará, Amapá, Amazonas e Roraima; II) os estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás, Tocantins, Rondônia, Acre e o Distrito Federal; III) o estado de São Paulo; e IV) o território nacional para telefonia de longa distância. Já o PGMU estabeleceu algumas metas; como o número de telefones instalados, de telefones públicos e o prazo para atender a demanda dos consumidores, que deveriam ser cumpridas pelas empresas regionais citadas acima e pela Embratel (GUERREIRO, 1998). O quadro 1.2 abaixo apresenta as principais metas do PGMU para a telefonia fixa.

Quadro 1.2 - Principais Metas do PGMU para a Telefonia Fixa

PRAZO DE REALIZAÇÃO	PROPOSTA ORIGINAL DA ANATEL	METAS DEFINIDAS
Até 31.12.99	26,0 milhões de acessos	25,1 milhões de acessos
Metas de expansão da planta de acessos individuais da telefonia fixa comutada (1)		
Até 31.12.00	29,5 milhões de acessos	29,0 milhões de acessos
Até 31.12.01	33,0 milhões de acessos	33,0 milhões de acessos
Metas para implantar acessos individuais de telefonia fixa nas localidades		
Com mais de 1 000 hab.	Até 31.12.01	Até 31.12.01
Com mais de 600 hab.	Até 31.12.03	Até 31.12.03
Com mais de 300 hab.	Até 31.12.05	Até 31.12.05
Metas para atender às solicitações de acessos individuais de telefonia fixa		
Até 31.12.01	4 semanas	4 semanas
Até 31.12.02	3 semanas	3 semanas
Até 31.12.03	2 semanas	2 semanas
Até 31.12.04	1 semana	1 semana
Metas para tornar disponível um centro de atendimento para deficientes auditivos e visuais		
Metas para atender às solicitações de acessos individuais		
Até 31.12.99	Não exigido	12 semanas
Até 31.12.00	Não exigido	6 semanas
Até 31.12.01	Não exigido	3 semanas
Até 31.12.02	Não exigido	2 semanas
Até 31.12.03	Não exigido	1 semana

Fonte: Diário Oficial da União, extraído de DALMAZO (1999).

(1) As metas de expansão da rede foram definidas por estados da Federação.

Com a criação da Lei Geral, fica a cargo da ANATEL definir as tarifas para cada modalidade de serviço. Antes a estrutura tarifária era proposta pelo Ministério das

³ Empresas-espelho (consórcios) são aquelas que participam de licitações para explorar os serviços de telefonia (fixa e móvel) e concorrem com as empresas concessionárias.

Comunicações, mas dependia da aprovação do Ministério da Fazenda. As tarifas chegavam a ser estabelecidas segundo critérios como o controle da inflação, o que provocava profundas distorções tarifárias, e não visavam manter um ambiente competitivo. Por fim, a lei deixa bem claro que o Poder Executivo fica autorizado a promover a reestruturação e a desestatização das empresas de telecomunicações. Qualquer medida corporativa (fusão, cisão, incorporação) era permitida; e a privatização implicaria na imediata abertura à competição na área de concessão. Além disso, era expressamente proibido que um novo acionista realizasse a incorporação ou fusão de uma empresa de telefonia fixa com outra de telefonia móvel, já que se uma empresa controlasse uma rede fixa e uma celular ao mesmo tempo, um concorrente celular poderia ser discriminado, acabando com o ideal de concorrência justa entre as partes (NOVAES, 2000).

As três grandes empresas de telefonia fixa (Telesp, Tele Norte-Leste, Tele Centro-Sul) podiam realizar ligações interurbanas dentro de sua região de atuação, já as ligações de longa distância nacional e internacional eram realizadas pela Embratel e pela empresa-espelho autorizada, a Intelig. Além disso, foram criadas oito concessionárias de telefonia celular (Banda A), que operariam em regiões preestabelecidas e ofereceriam os serviços até então prestados pelas subsidiárias da TELEBRÁS. A tabela 1.2 detalha as regiões de atuação de cada concessionária de telefonia fixa.

A reestruturação do SISTEMA TELEBRÁS teve a intenção de preparar o terreno para a privatização, tomando algumas decisões com o objetivo de eliminar a função empresarial do Estado e de maximizar o valor de venda da estatal. Dentre essas medidas, a Lei Geral reorganizaria as 27 empresas estaduais em no máximo cinco teles regionais, além da Embratel, e propunha a criação de uma comissão de supervisão para conduzir o processo de desestatização da forma mais adequada. Segundo PIRES (1999), existiram três razões para a reestruturação da Telebrás: 1) a criação de empresas com capacidade de gerar recursos próprios e viabilizar investimentos em todas as regiões do Brasil, ou seja, empresas de porte significativo; 2) a realização de acordos, no mercado interno, com *players* globais, o que não seria possível com uma única empresa; e 3) o aumento da eficiência regulatória através da comparação dos resultados das operadoras presentes no mercado e da redução da assimetria de informação pró-firma dominante, o

que não aconteceria se existisse um monopólio privado.

Tabela 1.2 - Telefonia Fixa: Concessionárias e suas Regiões de Atuação

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

Fonte: ANATEL (2000).

Na visão de WOHLERS (1999), a criação do órgão regulador; a reorganização dos tipos de serviços; a definição das condições técnicas e econômicas para o desenvolvimento do ambiente competitivo; bem como a proposta de universalização dos serviços e de suas fontes de financiamento, podem ser considerados aspectos interessantes da Lei Geral de Telecomunicações. Contudo, o autor critica algumas situações, como a falta de experiência com a instituição reguladora; a omissão quanto ao fomento da indústria de equipamentos nacional e ao desenvolvimento de tecnologias; a precária condição para competir em outros mercados; a indefinição em relação ao projeto de internacionalização das empresas de telecomunicações; a queda do poder de troca devido aos acordos de fornecedores; entre outros. Segundo DALMAZO (1999), assim como outros estudiosos e alguns políticos, WOHLERS criticava a proposta de reestruturação das telecomunicações brasileiras e defendia uma política industrial para o setor e o estabelecimento de uma única empresa, oriunda da reestruturação da TELEBRÁS, a Brasil Telecom⁴, que atuaria ativamente no mercado internacional.

A Brasil Telecom deveria permanecer sob controle público, para gerar uma infra-estrutura necessária de telecoms e criar uma empresa única com o porte global necessário para enfrentar a concorrência interna, participar do jogo das telecomunicações mundiais, sustentar o parque industrial nacional e o desenvolvimento científico e tecnológico. (DALMAZO, 1999, p. 200)

A nova estrutura do setor de telecomunicações brasileiro deveria garantir a

⁴ Esta companhia não tem relação com a Brasil Telecom que adquiriu a Tele Centro Sul e recentemente foi incorporada à Telemar.

universalização do acesso aos serviços básicos, gerar maiores possibilidades de oferta, seja em termos de qualidade, diversidade ou cobertura geográfica; estimular a concorrência leal entre as prestadoras de serviços e a presença de capitais privados nacionais e estrangeiros; desenvolver tecnologias e permitir a conexão entre os diversos sistemas; entre outros. Essa passagem para um novo modelo deveria ser realizada de forma transparente, em conjunto com a sociedade e o Congresso Nacional, a fim de preservar o interesse público (DALMAZO, 1999).

1.3. PRIVATIZAÇÃO DAS TELECOMUNICAÇÕES

Como já foi dito, além de ter sido uma das maiores do mundo, a privatização da TELEBRÁS foi uma das mais complexas. Pois além de existir o desafio regulatório de evitar passar um monopólio estatal para as mãos do setor privado, era necessário assegurar os direitos dos acionistas minoritários e garantir um prêmio ao governo pelo controle no momento da desestatização. Ao contrário dos casos mexicano e argentino, por exemplo, onde a privatização envolvia a venda de uma empresa 100% controlada pelo governo; no caso do Brasil, a TELEBRÁS controlava 27 empresas e todas possuíam acionistas minoritários, que deveriam ter os seus direitos garantidos (DALMAZO, 1999).

A desestatização do setor era vista como uma forma de aumentar a oferta de serviços e atender às demandas dos consumidores, já que grande parte da população não tinha acesso aos serviços básicos de telefonia. Com a abertura do mercado e a entrada de investimentos externos, as expectativas eram de acompanhar a globalização através de novas tecnologias e da melhoria das já existentes no país, além da ampliação do emprego e da participação do país no mercado externo.

A privatização das telecomunicações apresentava-se como uma oportunidade para captar recursos externos caso ocorresse venda para algum operador estrangeiro e como forma de intensificar o movimento de internacionalização do mercado local através de grandes operadoras mundiais. Segundo WOHLERS (1999, p. 72), a reestruturação das telecomunicações brasileiras diferenciava-se das demais experiências latino-americanas “não apenas pela maior dimensão relativa do mercado e do operador público (TELEBRÁS), mas principalmente pelo caráter tardio das mudanças”. Este

caráter, por sua vez, possibilitou a assimilação de outras experiências de reestruturação e a criação de um órgão regulador antes da desestatização, o que não aconteceu em países como Argentina e México. Além disso, houve o tempo necessário para a realização de um grande reajuste tarifário sem que se pressionasse a inflação, o que gerou um importante fortalecimento econômico-financeiro da TELEBRÁS. O contraponto dessas vantagens obtidas com o atraso da reestruturação brasileira é que, no final da década de 1990, havia um ambiente econômico muito competitivo e turbulento, o que causava um grau de complexidade e incerteza em relação à privatização superior ao de outros momentos (WOHLERS, 1999).

Apesar de a privatização ser vista como uma enorme oportunidade de atrair recursos internacionais, vale ressaltar que algumas medidas foram adotadas a fim de estimular e criar condições competitivas para a participação do capital nacional no leilão. Dentre elas, destaca-se o papel do BNDES (Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social), que financiaria metade do valor a ser pago pelos grupos nacionais no ato da compra e daria seis anos para que essa quantia fosse amortizada; além disso, o BNDES entraria como acionista nos consórcios nacionais que saíssem vencedores. Entretanto, era imprescindível a definição do preço mínimo de venda de cada companhia, já que a conjuntura econômica nacional e a internacional eram adversas.

Segundo NOVAES (2000), foram cogitados três possíveis modelos para a privatização das Telecomunicações Brasileiras S/A: o governo venderia a sua participação no capital votante da TELEBRÁS de 51,79% (19,2% do capital total da empresa); o governo manteria a sua participação na TELEBRÁS, que iniciaria a venda de suas subsidiárias, começando pela Telesp e pela Embratel; e o governo cindiria a TELEBRÁS em companhias locais mais a companhia de longa distância.

O primeiro modelo seria o formato mais rápido para privatizar, já que o governo simplesmente venderia os seus 51,79% de participação no capital votante da TELEBRÁS e assim, numa única “tacada”, todas as subsidiárias seriam privatizadas. Contudo, o governo não via com bons olhos a transformação de um monopólio estatal em monopólio privado, o que o tornou bastante remoto. O segundo era o menos favorável aos acionistas minoritários do STB e manteria o governo no controle da operação. A partir de discussões com participantes do mercado e com o trabalho realizado por consultores contratados pelo Ministério das Comunicações, o terceiro

modelo foi adotado pelo governo brasileiro para que se realizasse a desestatização da TELEBRÁS. Esse modelo permitiu ao Estado criar as condições necessárias para o estabelecimento de um regime competitivo; assegurou ao governo (e apenas ao governo) o recebimento do prêmio de controle; e garantiu um modelo transparente que assegurasse o direito dos acionistas minoritários da TELEBRÁS. A escolha do modelo de privatização baseou-se na competição e na universalização dos serviços (NOVAES, 2000).

Após a aprovação da cisão da TELEBRÁS em 12 companhias holdings, a data do leilão da venda de todas as 12 empresas foi marcada para 29 de julho de 1998, contrariando muitos analistas que pensavam que o leilão seria adiado para depois das eleições presidenciais de outubro de 1998. O governo impôs certas restrições à aquisição por um único grupo de mais de uma empresa de telefonia e montou um grande esquema para evitar que liminares contra a privatização pudessem adiar o leilão (ANATEL, 2000). As 12 empresas a serem privatizadas foram divididas em três grupos para o leilão:

GRUPO 1 : telefonia fixa mais a telefonia de longa distância (Telesp, Tele Norte-Leste, Tele Centro-Sul e Embratel);

GRUPO 2 : telefonia celular nas áreas mais favorecidas economicamente (Telesp Celular, Tele Sudeste Celular, Tele Sul Celular e Telemig Celular);

GRUPO 3 : telefonia celular nas áreas menos favorecidas economicamente (Tele Leste Celular, Tele Nordeste Celular, Tele Norte Celular e Tele Centro-Oeste Celular)

As empresas poderiam participar do leilão de forma isolada ou através de consórcios. De acordo com as regras estabelecidas, apenas uma empresa em cada um dos grupos poderia ser adquirida pelo mesmo controlador e, diferentemente do leilão da telefonia celular, o governo não impôs qualquer restrição quanto à participação de estrangeiros no capital nem exigiu a presença de operadores de telefonia nos consórcios que iriam comprar a TELEBRÁS.

Em 29 de julho de 1998, a martelada ocorrida na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro, sacramentou a privatização da TELEBRÁS por cerca de R\$ 22 bilhões. O preço alcançado no leilão representava apenas 19,26% do capital total das empresas e o

pagamento pela compra foi feito em três parcelas: a primeira de 40% do valor, no ato da venda, mais duas de 30%, em 12 e 24 meses, corrigidas pela inflação mais juros de 12% ao ano. O ágio obtido pelo governo foi de 64%, superando as expectativas dos mais otimistas que acreditavam que esse valor não passaria de 40%. Se houve um ponto negativo em relação ao resultado das vendas, ele se refere à ausência de um investidor estratégico para a Tele Norte-Leste, englobando justamente as empresas do SISTEMA TELEBRÁS que precisavam de maior reestruturação, como a Telerj (Rio de Janeiro), a Telasa (Alagoas) e a Telern (Rio Grande do Norte). Além disso, os novos controladores não possuíam tradição de empresa aberta e listada em bolsa, o que fez com que empresas como a Telerj e a Telemig (uma das melhores operadoras do STB) perdessem 37% e 27% de valor nos 10 dias seguintes ao leilão. O governo reagiu e comprou, através do BNDES, uma parcela significativa de 25% do capital votante leiloado pelo governo federal na Tele Norte-Leste; com o objetivo de vender essa participação do BNDES a um investidor estratégico num futuro próximo. A tabela 1.3 a seguir apresenta o resultado do leilão da TELEBRÁS em US\$ milhões.

Tabela 1.3 - Resultado do Leilão da TELEBRÁS (US\$ milhões)

Empresas	Receita de Vendas
Telefonia Fixa e longa distância	
Telesp	4.967,00
Tele Centro Sul	1.778,00
Tele Norte Leste	2.949,00
Embratel	2.276,00
Total	11.970,00
Telefonia Celular Banda A	
Telesp Celular	3.082,00
Tele Sudeste Celular	1.168,00
Telemig Celular	649,00
Tele celular Sul	601,00
Tele Nordeste celular	567,00
Tele Leste celular	368,00
Tele Centro Oeste celular	378,00
Tele Norte celular	161,00
Total	6.974,00
Telefonia Fixa das Empresas Espelhos	
Região I (Tele Norte Leste)	45,50
Região II (Tele Centro Sul)	0,10
Região III (Telesp)	41,10
Região IV (Embratel)	41,70
Total	128,40

Fonte: BRASIL, extraído de FERREIRA (2004).

A participação dos grupos estrangeiros no leilão representou cerca de 60% do total dos lances, investindo um valor próximo a R\$ 15,8 bilhões e tomando o controle de nove operadoras, incluindo a Embratel. O investimento do capital interno girou em torno de R\$ 6,5 bilhões, ficando responsável pelos 40% restantes dos lances, o que revela uma participação significativa dos grupos nacionais no mercado. Os grandes vencedores nacionais foram o Banco Opportunity e os fundos de pensão das estatais que arremataram 19% da Tele Centro Sul, 21% da Telemig Celular e 18% da Tele Norte Celular. O Bradesco e a Globopar ficaram com 50% da Tele Celular Sul e da Tele Nordeste Celular, enquanto a Telemar investiu na Tele Norte Leste. Destaca-se também a participação do próprio Estado, por meio do Banco do Brasil e do BNDESPar⁵, que possuíam participações na Telemar; além de incentivar os fundos de pensão a entrarem no negócio. Essa presença do Estado visava salvaguardar os interesses do capital nacional, sacramentar a privatização e colher os frutos políticos obtidos com o êxito do leilão, que foi de grande destaque internacional. Com relação aos grupos internacionais, a Telefónica de España e a Portugal Telecom foram as grandes vencedoras e investiram cerca de R\$ 11 bilhões, o que representa aproximadamente 47% do total dos lances (DALMAZO, 1999).

Como foi avaliado por NOVAES (2000), um dos fatores que permitiu ao governo obter sucesso na privatização da TELEBRÁS foi o estabelecimento das "regras do jogo", em particular em relação ao ambiente competitivo que se seguiria à privatização. Com essas regras bem definidas, a percepção de risco por parte dos investidores diminuiu. O sucesso do processo de privatização do setor de telecomunicações brasileiro quando comparado com o processo em outros países ou quando comparado à privatização de outros setores de infra-estrutura, é reflexo do cuidado e do preparo com que a reestruturação foi realizada. Como sabemos, na época das privatizações, o sistema brasileiro de telecomunicações era composto por uma empresa de telefonia de longa distância (a Embratel) e mais uma subsidiária de telefonia local em cada estado. Este grupo de empresas constituía a holding TELEBRÁS que era responsável por algo em torno de 95% dos serviços telefônicos do país. A reestruturação e posteriormente a desestatização foram facilitadas, já que a gestão da grande maioria

⁵ BNDES Participações S.A. (BNDESPar) é a sociedade gestora de participações sociais (holding) do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), criada para administrar as participações em empresas detidas pelo banco.

das empresas pertencia ao governo federal. Além disso, a privatização foi fundamental na sustentação do Plano Real, já que o Brasil tornou-se alvo dos investimentos externos; o que auxiliou no financiamento dos déficits em conta corrente e evitou o estouro da dívida pública (PINHEIRO E GIAMBIAGI, 1999).

Com relação à exploração dos serviços de telecomunicações, VENTURA (2001) afirma que existem dois tipos de regimes jurídicos possíveis e presentes na Lei Geral de Telecomunicações. O primeiro seria o público, regido pelos princípios dos serviços públicos e que teria sua existência assegurada pelo poder público; e o segundo seria o privado, que deveria obedecer aos princípios constitucionais de exploração das atividades econômicas. As empresas privadas que monopolizaram, em regime público, os serviços de telefonia fixa prestados em cada região, tinham o dever de cumprir a universalização e a continuidade dos serviços de telecomunicações, são as concessionárias. Já as empresas-espelhos ficaram sujeitas ao regime privado.

Serviço de telecomunicações em regime público é o prestado mediante concessão ou permissão, com atribuição à sua prestadora de obrigações de universalização e de continuidade. O serviço de telecomunicações em regime privado é o prestado mediante prévia autorização da ANATEL e será baseado nos princípios constitucionais da atividade econômica. (GROTTI, 2002; apud DE PAULA, 2003, p. 36)

A diferença entre o regime público e o privado encontra-se na relação entre a prestadora e o poder público. A empresa autorizada pela ANATEL não tem nenhum contrato com o poder público e, assim, não é obrigada a cumprir o dever de continuidade e nem de universalização dos serviços. Além disso, ela tem o direito de explorar os serviços por um prazo indeterminado e é livre para estabelecer os preços. Apesar das empresas autorizadas possuírem maior liberdade para agir enquanto as concessionárias têm suas obrigações como prestadora de serviços públicos, existe uma concorrência direta entre elas, que chegaria ao nível de competição total quando as concessionárias se tornassem livres para prestar outros serviços e para atuar em outras regiões, caracterizando uma livre competição entre as companhias privadas do setor de telecomunicações (VENTURA, 2001).

De acordo com WOHLERS (1999), a trajetória política adotada durante o processo de abertura do setor de telecomunicações brasileiro, acabou distorcendo os objetivos e princípios fundamentais da reestruturação. Algumas das exigências previstas

no Plano Geral de Outorgas e no Plano Geral de Metas de Universalização foram “esquecidas”, não impuseram limites à participação do capital externo, limitaram as ações da ANATEL frente aos interesses privados, reduziram significativamente o preço mínimo de venda da TELEBRÁS e os encargos das concessões; enfim, o novo modelo do setor de telecomunicações foi criado de acordo com os interesses dos agentes envolvidos no processo. Na visão de DALMAZO (1999, p. 291), “a orientação da política de abertura privilegiou o papel regulador do Estado e o aspecto econômico dos interesses privados, basicamente”.

O quadro⁶ 1.3 apresenta as áreas de atuação e os acionistas das empresas-espelho e das concessionárias na telefonia fixa brasileira, à época da privatização.

Quadro 1.3 – Áreas de Atuação e Acionistas das Empresas

Áreas de atuação	Empresas Concessionárias	Empresas-espelho
Região I	<i>Tele Norte-Leste</i> Andrade Gutierrez Inepar BNDES Participações Seguradoras do BB	<i>Cambrá</i> Bell Canadá WLL (EUA) Qualcomm SLI Wireless Vicunha
Região II	<i>Tele Centro-Sul</i> Itália Telecom Lightel/Algar Opportunity Splice	<i>GVT</i> Global Village (Holanda) ComTech (EUA) RSL (EUA)
Região III	<i>Telesp</i> Telefónica (Espanha) Iberdrola (Espanha) Banco Bilbao (Espanha)	<i>Vésper</i> Bell Canadá WLL (EUA) Qualcomm Grupo Liberman (Argentina)
Região IV	<i>Embratel</i> MCI (EUA)	<i>Intelig</i> Sprint (EUA) France Telecom National Grid

Fonte: VENTURA (2001), extraído de DE PAULA (2003).

⁶ A região I engloba os seguintes estados: RJ, MG, ES, BA, SE, AL, PE, PB, RN, CE, PI, MA, PA, AP, AM, RR. A região II engloba os estados do RS, SC, PR, MT, MS, GO, TO, RO, AC e o DF. A região III é o estado de São Paulo. A região IV é o território nacional.

Do mesmo modo que o capital europeu teve uma grande presença no leilão de privatização das telecomunicações brasileiras, a participação das empresas norte-americanas não atingiu as expectativas. Embora as regiões mais rentáveis tenham ficado sob o domínio do capital externo, as determinações do Executivo juntamente com o Ministério das Comunicações garantiram uma presença significativa dos grupos nacionais, cerca de 40% na telefonia fixa e 55% na telefonia celular. Ademais, sabe-se que a grande propaganda com relação ao sucesso da venda da TELEBRÁS, gerou um enorme prestígio político ao então Presidente da República, que concorria à reeleição. Contudo, após o leilão, torna-se fundamental saber se as melhorias dos serviços e da concorrência, prometidas e defendidas pelos privatistas, seriam realmente realizadas.

CAPÍTULO 2

No segundo capítulo abordarei o ambiente pós-privatização, destacando o novo cenário e as mudanças ocorridas no setor, principalmente nos segmentos de telefonia fixa e telefonia celular. Além disso, será discutido o papel e o desempenho da ANATEL, como órgão responsável por assegurar a consolidação de um ambiente competitivo e satisfatório aos diversos agentes do setor de telecomunicações; através da regulação da concorrência, da regulação tarifária, da universalização dos serviços, da mediação dos conflitos etc.

2.1. AMBIENTE PÓS-PRIVATIZAÇÃO

Como foi dito anteriormente, o processo de abertura do setor de telecomunicações brasileiro foi um dos últimos a ocorrer entre os países da América Latina, e assim, o país pôde beneficiar-se da experiência dos vizinhos, sendo muito bem sucedido quando comparado à privatização das telecomunicações em outros lugares e também quando comparados à privatização de outros setores de infra-estrutura que passaram por processos de reestruturação. Após a privatização, o governo não concedeu um período de exclusividade aos novos acionistas controladores, o que permitiu que parte dos ganhos de produtividade fosse repassada para os consumidores e não tomados exclusivamente pelos acionistas das empresas privatizadas (COSTA, 2008).

No Brasil, as regras estabelecidas ofereceram uma proteção muito maior ao acionista minoritário das empresas vendidas do que em outros países. Além disso, as distorções tarifárias foram corrigidas antes da desestatização e as regras para as tarifas foram incluídas no contrato de concessão, assim, o impacto sobre o fluxo de caixa das empresas ficou evidente e beneficiou o governo ao reduzir as incertezas para os potenciais compradores; evitando comentários por parte da oposição, de que com aquele nível de tarifação, as empresas estatais também seriam lucrativas e, portanto, a privatização não seria necessária. Na visão dos chamados privatistas, a criação da ANATEL e o seu funcionamento antes da desestatização do SISTEMA TELEBRÁS diminuíram a percepção do risco institucional do investidor estratégico na privatização, já que a agência participou do processo e mostrou a sua independência e força antes do leilão, deixando claro para os investidores que as "regras do jogo" estavam

estabelecidas e seriam seguidas à risca. Para finalizar, o governo assegurou que logo após a privatização seria introduzida a competição em toda área de concessão e assim, a ANATEL colocou o edital de venda das concessões das empresas que concorreriam com as companhias recentemente vendidas para o capital privado (as chamadas empresas-espelho). As companhias espelhos seriam escolhidas, principalmente, de acordo com o critério técnico; ou seja, a empresa que disponibilizasse maior qualidade dos serviços e melhor atendimento aos consumidores teria vantagem, já que esses aspectos eram mais importantes do que o preço oferecido por elas (NOVAES, 2000).

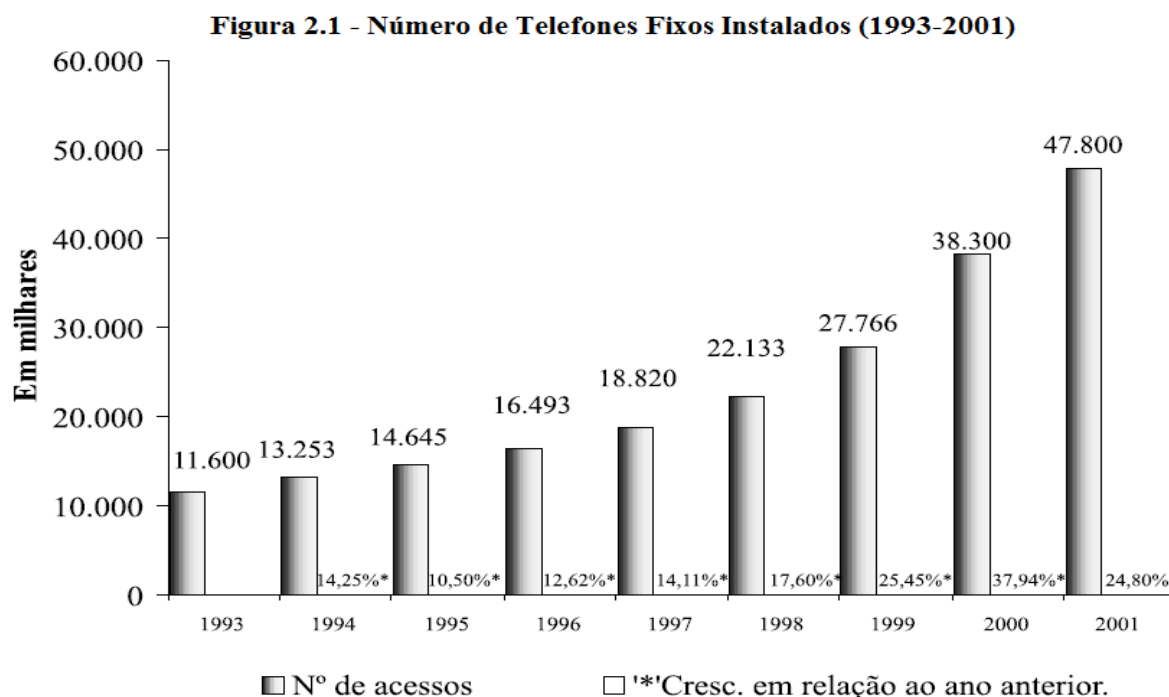
Após a privatização e o lançamento dos editais para as denominadas empresas-espelho, aquelas que iriam competir com as empresas de telefonia fixa, veio a preocupação com relação ao futuro. O primeiro ponto levantado foi a questão da qualidade. Seria necessário um aumento muito forte na qualidade, porque além de ser um item exigido nos contratos de concessão, só assim as empresas teriam aumento em seu faturamento. A segunda questão dizia respeito à oferta, que foi incrementada não só pelas exigências impostas nos contratos de concessão, mas também pelo fato de que se tornou um excelente negócio o atendimento à população brasileira no mercado de telecomunicações. A questão das tarifas também foi bastante discutida e esperava-se que, apesar das imposições contratuais às concessionárias, ao longo do tempo, as tarifas caíssem principalmente devido à entrada de competidores. Nesse sentido, a introdução da competição em todos os serviços foi uma obsessão da Anatel no cenário pós-privatização (PINHEIRO, 2000).

De acordo com MODIANO (2000), a desestatização das telecomunicações inaugurou uma colaboração maior entre o BNDES e os ministérios que, no início do processo, apresentavam uma enorme resistência. Quando a TELEBRÁS foi privatizada, finalmente, o BNDES e o governo começaram a se entender melhor, em prol do andamento da economia brasileira. Segundo NOVAES (2000), o governo mostrou equilíbrio no processo de privatização da TELEBRÁS, afinal o Estado tinha duas funções conflitantes, a de regulador e a de acionista. Era responsável pelo estabelecimento de um ambiente competitivo e ao mesmo tempo, tinha o interesse de obter o maior valor possível na venda de suas ações, já que era o acionista majoritário. Certamente o governo teria arrecadado mais na privatização se tivesse optado por conceder um período de monopólio aos compradores ou se tivesse estabelecido tarifas

mais elevadas, o que ia contra os interesses da sociedade (consumidores). Sendo assim, o caminho escolhido foi o do equilíbrio, deixando claro o ideal de manutenção do ambiente regulatório.

O governo obteve US\$ 300 por lote de mil ações que possuía, em comparação com o preço de mercado da TELEBRÁS de US\$ 97 em agosto de 1998, uma diferença de 200%. O governo e a sociedade brasileira saíram ganhando como um todo, pois surgiu um novo setor de telecomunicações, melhor e mais competitivo. A privatização, no governo Fernando Henrique Cardoso, contribuiu e foi importante para a estabilização da economia, que, por sua vez, ajudou a fazer o processo andar mais rápido e com mais segurança MODIANO (2000).

Até dezembro de 1999, as companhias de telefonia fixa haviam instalado cerca de 28 milhões de linhas telefônicas, superando a meta prevista e fixada nos contratos de concessão, que era de 25 milhões de acessos. Além disso, a quantidade de telefones públicos aumentou de 547 mil em julho de 1998 para em torno de 740 mil em dezembro de 1999 e mais de 1,4 milhões em 2001, ultrapassando a meta estabelecida de 713 mil telefones de uso público instalados. A figura 2.1 abaixo mostra a evolução na quantidade de telefones fixos instalados entre 1993 e 2001.



Fonte: ANATEL, extraído de TEIXEIRA E TOYOSHIMA (2003).

Segundo ANATEL (2000), esses resultados mostram que as metas de universalização traçadas não eram irrealizáveis, ao contrário, do que era apontado por alguns críticos. Alguns objetivos traçados a fim de elevar a qualidade dos serviços também foram atingidos com sucesso; como por exemplo, o aumento da taxa de digitalização das redes em todo o território nacional, que no final de 1999, atingiu 84,6%. Outro fato importante mostra que as mais de 270 mil linhas telefônicas compradas que não haviam sido entregues no final de 1998, foram totalmente instaladas até maio de 1999 e a ANATEL determinou o pagamento de indenizações aos clientes por parte das empresas faltosas.

No novo modelo das telecomunicações brasileiras existem compromissos firmados e uma instituição fiscalizadora independente que cobra resultados e pune os faltosos. Antes da privatização (...). Cada uma fixava suas metas de acordo com as conveniências empresariais, limites orçamentários, e não necessariamente com as carências da sociedade. Não eram cobradas porque fiscalizadas pelo próprio dono, a própria empresa holding – a Telebrás, e mesmo que nada realizassem não havia sanções. Hoje, as infrações cometidas pelas operadoras podem resultar em multas de até R\$ 50 milhões. (ANATEL, 2000, p. 31)

Para que uma pessoa tivesse telefone residencial, até 1997, era necessário pagar uma quantia mínima de R\$ 1.100,00 para entrar num Plano de Expansão e nem sempre as companhias cumpriam totalmente o compromisso de instalar o aparelho. Além disso, a dificuldade em conseguir um telefone, residencial ou comercial, fazia com que as linhas telefônicas chegassem a ser negociadas por até R\$ 9 mil. A reestruturação do setor de telecomunicações mudou essa realidade, devido às regras adotadas pela agência reguladora, a fim de atender o princípio da universalização e tornar o telefone mais acessível para todos. Isso ocorreu mesmo antes da entrada das chamadas empresas-espelho, que entrariam no mercado para concorrer diretamente com as prestadoras de telefonia fixa. Segundo NOVAES (2000), no período pós-privatização, as pessoas tinham acesso a um serviço que se desenvolvia e se diversificava a cada dia, pagando um preço menor por ele, o que era impensado anteriormente.

Com relação às ligações de longa distância, nacional e internacional, o novo modelo permitiu que se instalasse um cenário de competição direta, no qual, o consumidor pode escolher a operadora a cada chamada que ele realiza. As empresas devem pensar nas tarifas, preços e qualidade do seu serviço, como forma de vencer a

concorrência e atrair mais usuários. De acordo com ANATEL (2000), em meados de 1999, algumas empresas promoviam descontos de até 25% nas chamadas de longa distância, trazendo enormes benefícios aos assinantes. Além disso, serviços via satélite e de TV por assinatura passaram por avanços e atingiram resultados significativos. A Embratel deixou de ter exclusividade nos segmentos via satélite, o que aumentou a oferta de serviços e reduziu os preços. O mesmo aconteceu com a TV por assinatura, a partir do momento que novos fornecedores entraram no mercado, autorizados pelas licitações realizadas pela ANATEL. No começo do ano 2000, as assinaturas passavam dos três milhões.

A agência reguladora fazia com que as empresas responsáveis por algum tipo de serviço de telecomunicações, indenizassem os seus clientes, caso eles fossem prejudicados pelo não funcionamento de suas operações. Além disso, situações que ferissem as leis ou prejudicassem a competição igualitária entre os agentes eram rigorosamente tratadas e passíveis de punição. Apesar de ter privatizado as companhias estatais, o governo aumentou o controle e a fiscalização sob o setor, com o intuito de zelar pelos interesses da sociedade e manter as normas do novo modelo (COSTA, 2008).

Entretanto, existiam alguns aspectos negativos que precisavam ser superados. O serviço telefônico ainda não apresentava um nível de qualidade elevado em algumas regiões e por causa da dificuldade em obter uma linha telefônica, na época do monopólio estatal, a demanda por aparelhos fixos ainda era reprimida. Acreditava-se que esses problemas seriam resolvidos a partir do momento que as empresas-espelho entrassem no mercado, o que estimularia a competição e melhoraria a qualidade dos serviços. Essas companhias atuariam nas mesmas áreas e com os mesmos serviços das empresas concessionárias, mas seriam controladas por regras mais flexíveis; tendo em vista que, as operadoras já em atividade possuíam vantagens em determinados aspectos, como estrutura e clientela (ANATEL, 2000).

Em outras palavras, as empresas-espelho atingirão e conquistarão, rapidamente, boa fatia do mercado de telefonia fixa, viabilizando as empresas, instituindo a concorrência firme e contribuindo para pôr termo à demanda reprimida. (ANATEL, 2000, p. 34)

Ademais, sabe-se que as tarifas cobradas pelas prestadoras de serviços de

telefonia fixa tiveram um aumento significativo. A tarifa básica de assinatura residencial que era de R\$ 0,90 por mês, em 1993, subiu para cerca de R\$ 14,00, em 2000. Juntamente com o aumento do número de clientes, essa elevação no valor das tarifas, fez com que as empresas tivessem suas receitas aumentadas consideravelmente. A Telemar entre 1998 e 2001, por exemplo, apresentou um crescimento de sua receita líquida, que de R\$ 5,1 bilhões subiu para R\$ 8,4 bilhões. Segundo TEIXEIRA e TOYOSHIMA (2003), essa situação mostra que para se ter um setor de telecomunicações que opere de maneira eficiente, os usuários são obrigados a pagar um preço mais alto. Por outro lado, os serviços de longa distância internacional, apresentaram uma queda no valor de suas tarifas nos anos de 2000 e 2001. A tabela 2.1 a seguir apresenta os percentuais de reajuste das tarifas de telefonia fixa, desde 1999 até maio de 2002.

Tabela 2.1 - Reajuste das Tarifas de Telefonia Fixa após a Privatização

Tarifas	1999	2000	2001	2002*	Acumulado*
Assinatura residencial	17%	19,88%	17,90%	13,90%	88,35%
Longa distância internacional	1,66%	3,74%	-5,73%	-7,01%	-7,55%
Longa distância nacional	5,46%	11,92%	7,76%	5,02%	33,57%
Pulso local	9,57%	6,72%	não houve	9,27%	27,77%
Serviços locais	7,99%	14,21%	10,44%	8,30%	47,52%

Fonte: ANATEL, extraído de TEIXEIRA E TOYOSHIMA (2003).

* Até maio de 2002.

Para DA SILVA (1999), após a venda das empresas do SISTEMA TELEBRÁS, o futuro reservava algumas situações. A primeira delas estava relacionada com a questão da melhoria da qualidade dos serviços; porque além de ser um dos pontos fundamentais exigidos nos contratos de concessão, as operadoras deveriam elevar a qualidade do seu atendimento e com isso, obter um faturamento maior. O segundo item diz respeito à oferta de serviços, tanto na telefonia fixa como na móvel, a fim de atender cada vez mais usuários. Além disso, esperava-se que o valor das tarifas fosse de certa forma atenuado, facilitando o uso dos serviços por várias camadas da população. Por fim, a ANATEL defendia a livre entrada no mercado de todas as empresas que se interessassem, criando um ambiente de competição igualitária em todos os segmentos de telefonia.

2.2. TELEFONIA CELULAR

O Serviço Móvel Celular – SMC – é o serviço de telecomunicações móvel terrestre que permite a comunicação entre um usuário portando uma estação móvel – telefone celular – com outro usuário num telefone fixo ou móvel. Esta comunicação é possível quando o portador do telefone celular está dentro da área de cobertura do serviço. (ANATEL, 2000, p. 77)

Com relação a esse serviço, o Brasil foi dividido em dez áreas reservadas para as concessionárias, a chamada Banda A, e em dez áreas para as empresas-espelho, a Banda B. O objetivo dessa divisão era juntar algumas regiões mais lucrativas com outras que fossem menos interessantes. Além disso, havia a expectativa que, em 2000, fosse implantada uma rede de comunicação sem fio, chamada de Personal Communications Service (PCS)⁷. O modelo de telefonia celular originou uma estrutura duopólica e esperava-se que houvesse uma competição bastante equilibrada entre as *incumbents* (Banda A) e as entrantes (Banda B). Já que a entrada no mercado foi facilitada pelas características tecnológicas do serviço, que, ao contrário da telefonia fixa, fazem com que os investimentos não incluam sunk costs (custos irrecuperáveis); e a competição entre as operadoras acabaria sendo estimulada pela liberdade de conduta das empresas, tendo em vista a flexibilidade do regime regulatório, que define esse serviço como não-essencial (PIRES, 1999). A tabela 2.2 apresenta a área de atuação de cada operadora das Bandas A e B.

Existiam também as Bandas C, D e E. Na Banda D, três áreas passaram a ser exploradas depois do leilão realizado no início de 2001; dentre as empresas vencedoras, a TIM (Telecom Itália Móvel) arrematou a região correspondente ao estado de São Paulo. No início de 1999, as companhias concessionárias eram responsáveis por aproximadamente 81% do mercado de telefonia móvel, enquanto as empresas-espelho ficavam com os 19% restantes; em dois anos, a participação das “espelho” no segmento de telefonia celular aumentou para 32,90% (TEIXEIRA E TOYOSHIMA, 2003). Outro fato relevante diz respeito ao capital internacional que, assim como na telefonia fixa, possui uma significativa presença, tanto nas concessionárias (Banda A) como nas autorizadas (Banda B).

⁷ Modalidade de telefonia celular que operaria em frequências mais altas.

Tabela 2.2 - Telefonia Celular: Empresas e suas Áreas de Atuação

ÁREA	BANDA A	%	BANDA B	%
São Paulo Capital	Telesp Celular	54,62	BCP	45,38
São Paulo Interior	Telesp Celular	97,99	Tess	02,01
Rio de Janeiro e Espírito Santo	Telefônica Celular	84,17	ATL	15,83
Minas Gerais	Telemig Celular	97,61	Maxitel	02,39
Paraná e Santa Catarina	Tele Celular Sul	99,71	Global Telecom	00,29
Rio Grande do Sul	Telefônica Celular	100,00	Telet	00,00
Distrito Federal, Goiás, Tocantins, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rondônia e Acre	Tele Centro-Oeste Celular	76,75	Americel	23,25
Amazonas, Pará, Roraima, Amapá e Maranhão	Amazônia Celular	100,00	Splice/Inepar	00,00
Bahia e Sergipe	Telefônica Celular	78,35	Maxitel	21,65
Piauí, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Pernambuco e Alagoas	Tele Nordeste Celular	80,32	BSE	18,93

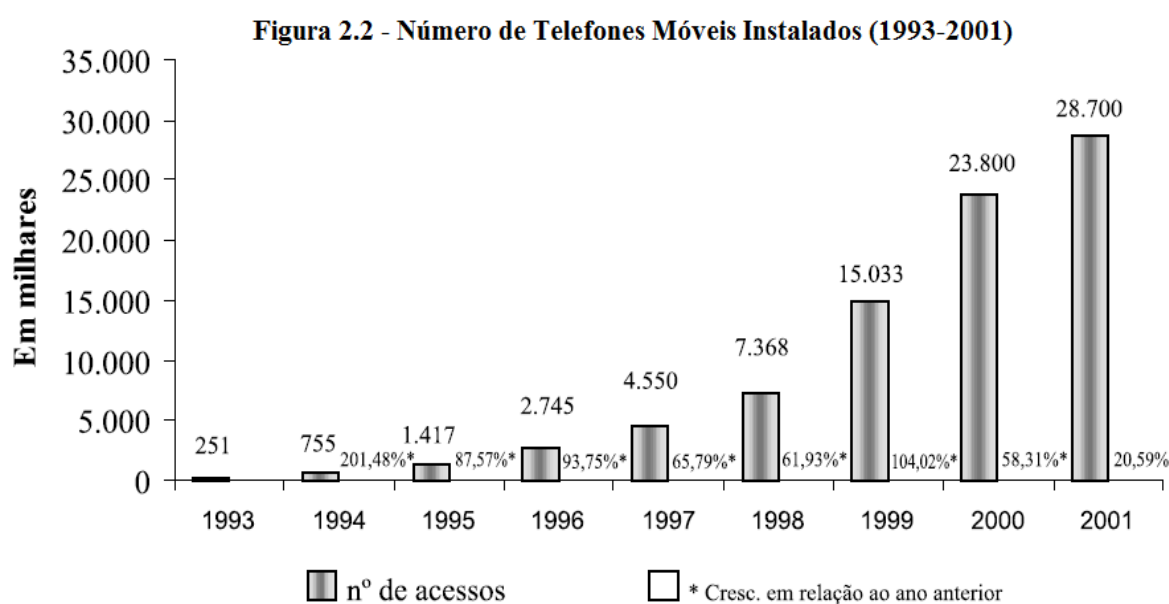
Fonte: DAS DORES (2000).

De acordo com BNDES (2001), a licitação das concessões da Banda B de telefonia móvel, em 1997, que dividiu o país em dez áreas e definiu regras para evitar a concentração do mercado, foi o primeiro passo para a reestruturação do setor de telecomunicações brasileiro. Após a privatização, a telefonia móvel apresentou elevadas taxas de crescimento, incentivadas pelos novos planos oferecidos pelas operadoras a preços mais acessíveis, o que aumentou a demanda por linhas e celulares. Sabe-se que em meados dos anos 90, aproximadamente 800 mil pessoas possuíam aparelho celular no Brasil; após a abertura do mercado, em julho de 1999, o número girava em torno de 11 milhões de telefones móveis, atingindo a marca de 15 milhões no final do mesmo ano.

Junto com o crescimento do número de aparelhos, houve um aumento na quantidade de serviços oferecidos aos usuários e uma queda significativa no custo. As

empresas investiam na melhoria dos seus serviços e procuravam atender a demanda dos consumidores, que cada vez mais, encontravam facilidades para habilitar o aparelho móvel (PIRES, 1999). Em 2001, a quantidade de aparelhos celulares no mercado já era mais de 100 vezes o número existente no início da década de 90, o que caracteriza um desempenho ainda mais significativo do que o ocorrido no segmento de telefonia fixa. A figura 2.2 ilustra o crescimento no número de acessos móveis, entre 1993 e 2001.

Segundo ANATEL (2000), a facilidade para se adquirir um aparelho e a ausência de custos para habilitá-lo, além da possibilidade de se controlar o volume dos gastos, tornariam o modelo pré-pago o mais atraente e utilizado pelos consumidores; assim como nos países desenvolvidos. No final de 1999, os celulares pré-pagos já representavam 38% do mercado de telefones móveis e cerca de 85% do aumento da quantidade de aparelhos, foi nessa modalidade. No final de 2001, 19 milhões dos 27 milhões de celulares existentes no Brasil eram do tipo pré-pago, algo em torno de 70% do mercado, percentual muito semelhante a alguns países europeus e asiáticos. Juntamente com a concorrência entre as operadoras, o celular pré-pago permitiu que as camadas C e D da população passassem a adquirir aparelhos móveis, o que antes era um privilégio das classes mais favorecidas (A e B). Contudo, esse modelo não gera a mesma receita do pós-pago e não tem custos de desabilitação, o que facilita a saída dos usuários do sistema.



Fonte: ANATEL, extraído de TEIXEIRA E TOYOSHIMA (2003).

Até meados dos anos 90, a telefonia celular brasileira era totalmente analógica. Em 2000, além dessa tecnologia, existiam outras duas digitais; a TDMA (Time Division Multiple Access) e a CDMA (Code Division Multiple Access). A primeira eleva em três vezes, sem nenhuma perda de qualidade, a capacidade dos sistemas e a segunda pode aumentar em até sete vezes, em relação à tecnologia analógica, o número de usuários. A possibilidade de se aproveitar e gerenciar melhor a rede, além da maior quantidade de serviços disponibilizados pelas tecnologias digitais, como o acesso à Internet, fazem com que os celulares analógicos passem a ser preteridos. No final de 1999, os aparelhos digitais já representavam 66% do total, contra 34% de tecnologia analógica. Essa mudança no perfil dos celulares trouxe ganhos, tanto às empresas quanto aos usuários, já que melhorou a qualidade do atendimento e diminuiu o custo dos serviços (ANATEL, 2000).

O principal fator impulsionador desse forte crescimento é o constante desenvolvimento tecnológico, que vem contribuindo para a diminuição dos custos de uma forma geral para as operadoras e consumidores e o aumento da competição na prestação do serviço. (ANATEL, 2000, p. 79).

No final de 2000, os brasileiros que usufruíam do serviço móvel celular representavam cerca de 37% do total de usuários desse segmento em toda a América Latina. Com relação à localização desses consumidores, sabe-se que aproximadamente metade deles, estava nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito Santo. Ainda no ano 2000, os investimentos chegaram a R\$ 4 bilhões, priorizando a expansão da área de cobertura e dos serviços de maior valor agregado, como as mensagens de texto. Além disso, procurou-se desenvolver as tecnologias de informação e operação. A expectativa era que, em 2001, ocorressem mais investimentos por parte das empresas; implantando novas tecnologias (por exemplo, a 3G), a fim de concorrer com o sistema GSM que seria utilizado pelas novas operadoras das Bandas C, D e E. Por fim, com relação ao faturamento do setor, ele se aproximou dos R\$ 16,5 milhões em 2000, o que equivale a cerca de 43,5% do lucro total das empresas de telefonia fixa (BNDES, 2001).

2.3. REGULAÇÃO DA CONCORRÊNCIA

De acordo com DAS DORES E PIRES (2000), a maioria dos países ao realizar a reestruturação de algum setor de infra-estrutura, procura estabelecer um aparato regulatório capaz de promover a defesa da concorrência. A busca por leis que defendam a competição igualitária entre os agentes inseridos no mercado é um dos pontos cruciais no processo de desenvolvimento do setor; uma vez que, visam garantir o cumprimento das obrigações e o atendimento adequado dos usuários por parte das empresas. No entanto, o principal desafio é conseguir criar condições para a consolidação de um cenário de livre concorrência, mesmo em um setor regulado. E para isso, deve haver uma certa transição no caráter da regulação, de completa e direta para indireta; mantendo as metas e as regras de defesa da concorrência. Sendo assim, além de regular e fiscalizar as ações que ocorrem no setor, o órgão regulador tem a missão de criar e manter a livre concorrência dentro do mesmo. A agência reguladora deve realizar uma reestruturação no setor, a fim de criar condições de mercado que sejam favoráveis ao ambiente competitivo e ao mesmo tempo, não deixem de promover o desenvolvimento das infra-estruturas.

Essa reestruturação requer algumas medidas básicas, como o desmembramento das atividades complementares de uma mesma cadeia produtiva, estabelecimento de concorrência em fases da prestação do serviço público e a criação de regras que previnam a concentração econômica. (DE PAULA, 2003, p. 57).

Nos setores privatizados é essencial que se estabeleça um modelo de concorrência, no qual os usuários são livres para escolher a empresa prestadora de serviços que eles vêem como a melhor opção. Além do mais, o órgão regulador é extremamente importante para estimular e criar boas condições para a entrada de novos competidores no mercado. No caso da ANATEL, por exemplo, ela estabeleceu o cumprimento da universalização e continuidade dos serviços de telefonia fixa por parte das concessionárias, que já atuavam no segmento e possuíam a infra-estrutura necessária; e isentou as empresas-espelho de cumprir tais metas, já que elas teriam que instalar toda a estrutura primordial para o funcionamento do serviço. A atuação da agência tem como objetivo, entre outras coisas, evitar a concentração econômica ou a criação de monopólios dentro do setor de telecomunicações, mesmo por parte do capital

privado; assim, protege o modelo de livre concorrência e impede o uso abusivo de poder de mercado (PIRES, 1999).

Com base na experiência internacional, o aparato regulatório brasileiro procurou criar diversas garantias para evitar a prática de ações anticompetitivas por parte das empresas incumbentes. A Lei Geral de Telecomunicações, em conjunto com o CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica), teve importante papel de complementaridade para que a ANATEL pudesse aplicar a Lei de Defesa da Concorrência. A agência reguladora teria uma efetiva atuação no acompanhamento das condutas observadas no mercado, especialmente ao proibir ações que se caracterizassem como exercício abusivo de poder de mercado, que prejudiquem ou limitem a livre concorrência ou que possam resultar na dominação de mercados de bens e serviços (PIRES, 1999). O Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) teria como função investigar e punir os casos de abuso de poder econômico; decidir sobre a legalidade de determinadas ações de concentração de poder; determinar a existência ou não de infrações de cunho econômico; analisar fusões, aquisições, joint ventures⁸ e outras práticas que se caracterizem como anticompetitivas (DE PAULA, 2003).

A LGT delegou à ANATEL as funções de controle, prevenção e repressão das infrações de ordem econômica, com o objetivo de instaurar processos administrativos para identificar e reprimir as infrações previstas na Lei 8.884/94, remetendo ao CADE os processos para que sejam julgados; de definir as condições e celebrar compromissos para que essas práticas sejam cessadas; e de encaminhar ao CADE as solicitações das empresas para que sejam apreciados os atos que levassem à concentração econômica (NOVAES, 2000). Com o grande processo de transferência acionária, após a privatização, entre os novos acionistas das concessionárias, a ANATEL procurou estabelecer rigorosos mecanismos de controle de transferência acionária das empresas e uma parceria com a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), a fim de realizar intercâmbio de informações a respeito dos processos de reorganização societária.

A ANATEL teria amplos poderes para exercer a atribuição de defesa da competição no setor de telecomunicações, sendo responsável pelo controle das fusões, pela aprovação de práticas de aquisição de controle acionário e pela coerção de ação

⁸ Representa a associação de duas ou mais empresas a fim de criar ou desenvolver uma atividade econômica.

abusiva de poder. Deveria agir preventivamente, deixando ao CADE a função de atuar posteriormente, caso a caso, sempre que fosse acionado; julgando se o ato configurava-se ou não infração da ordem econômica. Contudo, sabe-se que determinadas ações que visassem a concentração de mercado não seriam proibidas, desde que os benefícios gerados por esses atos fossem distribuídos igualmente entre os participantes do mercado e os consumidores, tais como os ganhos de produtividade e a melhoria da qualidade dos serviços (PIRES, 1999).

2.4. REGULAÇÃO TARIFÁRIA E UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS

O controle tarifário foi definido com base numa cesta de serviços e, após certo tempo, se a ANATEL avaliasse que existia uma ampla e efetiva competição entre as prestadoras dos serviços, seria adotado o regime de liberdade tarifária. Nesse caso, a empresa deveria comunicar qualquer mudança das tarifas à ANATEL, com uma semana de antecedência. Se a agência reguladora verificasse um aumento arbitrário dos lucros ou o uso de práticas anticompetitivas por parte das operadoras dos serviços, o controle tarifário seria restabelecido.

As empresas deveriam respeitar e seguir os índices tarifários que foram apresentados pelas suas propostas durante o processo de licitação. Além do mais, sabe-se que a redução dos tetos tarifários aconteceria de forma gradual e seria diferenciada de um segmento de telefonia fixa para outro. De modo geral, em 2005, quando os contratos de concessão que foram estabelecidos após a privatização terminariam; a redução média da cesta de serviços locais, de serviços interurbanos e de serviços internacionais deveria girar em torno de 5%, 25% e 66%, respectivamente (PIRES, 1999).

Ainda de acordo com PIRES (1999), baseado no Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU), as empresas tinham a obrigação de aumentar o número de acessos individuais e coletivos, no caso os telefones públicos, oferecidos aos cidadãos. Ademais, assim como aconteceu em outros países, deveriam se esforçar para atender cada vez mais as comunidades rurais e outras localidades afastadas; bem como os deficientes físicos, instituições hospitalares e escolares.

As metas quantitativas de universalização dos serviços pretendiam uniformizar o acesso e a qualidade do serviço de telefonia fixa comutado em todo o Brasil,

independentemente da localidade do país. Com o cumprimento dos contratos, esperava-se que até 2001, fosse realizada a incorporação de cerca de 11 milhões de novos acessos e a instalação de quase 400 mil telefones públicos. Ao atingir essas metas, todas as regiões brasileiras seriam atendidas em condições igualitárias, no que diz respeito ao serviço telefônico individual em cidades com mais de 300 mil habitantes e à cobertura realizada pelos telefones públicos em localidades com mais de 100 mil habitantes. Já as metas qualitativas pretendiam assegurar a velocidade de expansão das linhas atendidas, funcionando como um mecanismo de ajuste da demanda. Ou seja, independente das metas previamente estabelecidas e do caráter imprevisível da demanda, as operadoras respeitariam determinado limite de tempo para realizar o atendimento das solicitações por acessos individuais (HERRERA, 1998).

As metas de universalização estabelecidas nos contratos deveriam ser financiadas pelas próprias concessionárias e o binômio "universalização + estímulo à competição" deveria ser mantido, o que só ocorreria caso todos os agentes participassem igualmente no financiamento das obrigações de universalização. A ANATEL deveria incentivar o desenvolvimento de inovações e a diversificação dos serviços através da competição entre as empresas atuantes no mercado (PIRES, 1999). Contudo, sabe-se que as metas de universalização deveriam ser frequentemente revistas e ampliadas devido à atualização tecnológica e ao desenvolvimento econômico do país; e também como forma de evitar o financiamento dos serviços através dos subsídios cruzados, uma vez que provocam grandes distorções e prejudicam a existência de um cenário competitivo.

2.5. AÇÃO DA ANATEL

A agência reguladora foi inaugurada em novembro de 1997, com o intuito de viabilizar a reestruturação do setor de telecomunicações brasileiro e criar uma estrutura capaz de atender as necessidades do país dentro do novo cenário que seria implantado. A ANATEL foi essencial na adoção do novo modelo, abrir o mercado e privatizar a TELEBRÁS não era o suficiente; necessitava-se de um órgão competente o bastante para regulamentar, outorgar e fiscalizar as ações. A ANATEL, apesar de vinculada ao Ministério das Comunicações, seria independente tanto financeira quanto

administrativamente; o que tornava a resolução de suas tarefas mais rápida e transparente. Ou seja, a agência deveria defender os interesses da sociedade e promover o desenvolvimento das telecomunicações (ANATEL, 2000).

Promover o desenvolvimento das telecomunicações do País de modo a dotá-lo de uma moderna e eficiente infra-estrutura de telecomunicações, capaz de oferecer à sociedade serviços adequados, diversificados e a preços justos, em todo o território nacional. (ANATEL, 2007, p. 16).

Era papel da agência reguladora em questão, a ANATEL, monitorar o cumprimento das medidas preventivas propostas pela LGT, para que se impusessem limites, restrições e condições aos grupos empresariais, com o objetivo de inibir o aumento da concentração nos diferentes segmentos do mercado de telecomunicações. O aparato regulatório devia proibir, entre outras coisas, que: ocorressem fusões entre as concessionárias de telefonia fixa ou celular nos cinco anos subseqüentes à privatização; um mesmo grupo de acionista tivesse participação relevante ou controle acionário direto em empresas que atuassem em regiões distintas do PGO (Plano Geral de Outorgas de Serviço de Telecomunicações); qualquer concessionária de telefonia fixa participasse da licitação de autorizações para a operação de empresas-espelho em suas áreas de atuação; ocorresse a integração vertical dos serviços locais e de longa distância (PIRES, 1999).

As obrigações de interconexão impostas às *incumbents* visavam inibir práticas como: subsídios tarifários para que se tivesse uma redução artificial das tarifas, uso não autorizado de certas informações obtidas junto às concorrentes, omissão de informações técnicas, exigência de condições abusivas para a realização dos contratos de concessão, entre outros. Ademais, todas as prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo seriam proibidas de conceder tratamento discriminatório aos solicitantes e obrigadas a disponibilizar elementos desagregados e/ou pontos alternativos em suas redes, para o acesso de seus competidores. Essas transações seriam arbitradas pela ANATEL, daí a importância de se ter previamente constituído uma agência autônoma e independente no setor. Todas as operadoras de telefonia fixa seriam obrigadas a disponibilizar, a cada chamada, a escolha da prestadora de serviço de longa distância nacional ou internacional de preferência do usuário e cada uma dessas operadoras teria um código específico, sorteado pela ANATEL (PIRES, 1999).

De modo geral, passada a privatização, a ANATEL deveria estimular cada vez

mais o uso dos serviços de telecomunicações; fortalecer o Estado como regulador e fiscalizador; promover a universalização; garantir a utilização adequada dos segmentos de telefonia, com tarifas e preços acessíveis; e criar um mercado onde todos os agentes concorreriam em condições de igualdade. A agência deveria exercer suas funções com competência, através de seus conhecimentos, visando o equilíbrio entre os diversos agentes do setor e a defesa dos direitos e interesses dos consumidores (ANATEL, 2007).

Ainda de acordo com ANATEL (2007), o trabalho desempenhado pelo órgão regulador, possibilitou a modernização do setor de telecomunicações brasileiro. Todas as ações citadas anteriormente permitiram que o país conquistasse credibilidade suficiente para atrair investimentos e tecnologias; o que desenvolveu os serviços de telecomunicações e aumentou as possibilidades dos usuários, que passaram a ser mais bem atendido, dentro de um modelo competitivo e qualificado. Até 2006, os investimentos realizados pelo capital privado – na telefonia fixa, celular, TV por assinatura, serviços via satélite, entre outros – chegaram aproximadamente a R\$ 196 bilhões, o que representa mais de 1.500% o volume investido antes da desestatização do modelo. Além disso, os serviços de telefonia chegaram à grande parte da população e em 2007, mais de 5.560 localidades brasileiras possuíam pelo menos um telefone público, inclusive comunidades afastadas.

Os resultados até aqui obtidos pelo atual modelo brasileiro de telecomunicações sinalizam ganhos tecnológicos, econômicos e sociais. O Brasil, hoje, faz parte da Sociedade da Informação em boa parte devido à credibilidade conquistada pelo arcabouço regulatório. (ANATEL, 2007, p. 7).

Antes da privatização da TELEBRÁS, as pessoas encontravam dificuldades para se comunicar através do telefone, por causa da baixa qualidade das ligações ou pela falta de conexão entre determinadas localidades. Em 1999, o grande salto na qualidade dos serviços já era perceptível; quase que em 100% das chamadas, a espera pelo sinal de discar era de no máximo três segundos⁹. Ademais, as ações preparadas pela ANATEL, visando à melhora dos serviços e um atendimento cada vez melhor a população, inclusive as camadas de baixa renda; também levariam a telefonia até as aldeias indígenas, assentamentos rurais, arquipélagos e áreas de fronteira (ANATEL, 2000).

Segundo LINS (2001), a ANATEL, através de suas ações, vinha garantindo o

⁹ Atualmente, o sinal é instantâneo.

interesse do mercado externo no setor de telecomunicações brasileiro, o que podia ser comprovado através dos investimentos realizados. Por exemplo, num curto prazo, observou-se uma grande expansão no número de terminais telefônicos, tanto no serviço de telefonia fixa quanto no móvel celular. Entretanto, existiam alguns problemas que precisavam ser solucionados pelo órgão regulador. Com relação ao segmento de telefonia fixa, em 2001, havia uma diferença de cerca de sete milhões entre o número de telefones instalados e os que realmente estavam em uso. As empresas argumentavam que esse fato era reflexo da inadimplência de alguns usuários. Se a ANATEL não agisse efetivamente, essa situação poderia provocar a elevação da capacidade em regiões rentáveis, deixando de lado algumas áreas com menor potencial de consumo, o que confrontaria o princípio da universalização por parte das prestadoras de serviços.

Outro problema dizia respeito à qualidade dos serviços, sendo que algumas companhias apresentavam falhas de atendimento; como erros nas cobranças e dificuldade de comunicação com o operador por parte dos usuários; e uma grande quantidade de chamadas não completadas ou interrompidas. Esses casos mostram que existia uma assimetria entre os índices que apontavam melhorias nos serviços das operadoras e os que retratavam as reclamações dos clientes. Para LINS (2001), a ANATEL deveria ficar atenta, pois a queda da qualidade poderia ser reflexo da política de redução de custos das empresas. Contudo, o desempenho da agência não era satisfatório. Em 2000, o serviço de telefonia fixa foi alvo de aproximadamente 80.000 reclamações, o que equivale a mais de 90% do total; no entanto, apenas um pouco mais de 1.400 casos foram apurados, número muito abaixo do que foi realizado no segmento de radiodifusão¹⁰, por exemplo. Uma das principais insatisfações dos consumidores era em relação ao aumento da tarifa básica e à maneira com que os pulsos eram contados.

A ineficácia da ANATEL na defesa do consumidor é refletida pelo baixo índice de solução tempestiva das reclamações e pelas constantes críticas emitidas pelos organismos de proteção ao consumidor. (LINS, 2001, p. 31).

Sabe-se que a ANATEL tinha como um dos principais pontos de sua política, a universalização dos serviços; e para atingir esse objetivo, procurava expandir o total de acessos telefônicos e o número de localidades que recebiam os serviços de

¹⁰ Cerca de 190.000 vistorias e 13.000 procedimentos de apuração.

telecomunicações. Entretanto, de acordo com DALMAZO (1999), os indicadores adotados pela ANATEL para medir o nível de universalização, não seriam os únicos que deveriam ser levados em consideração, necessitando de novos índices qualitativos. Em relação aos empregos, sabe-se que a maior diversificação das atividades e dos fornecedores de produtos e serviços, elevou de maneira significativa a quantidade de vagas no setor. Contudo, o trabalho informal no setor também cresceu, havendo queda no nível dos salários e na qualidade do emprego. Por fim, apesar do aumento das exportações e importações no setor, principalmente de aparelhos terminais e equipamentos de rede, respectivamente; a balança comercial continuou apresentando saldo negativo, o que podia ser explicado pelo objetivo da ANATEL de se promover uma grande expansão da capacidade da rede (LINS, 2001).

Conclui-se que a ANATEL vinha atingindo os principais objetivos que foram delineados no momento de sua criação em 1997; a agência procurava garantir a regulação econômica do setor, de forma que, fossem realizados investimentos visando a expansão e a modernização dos serviços de telecomunicações. No entanto, alguns aspectos começavam a apresentar cada vez mais falhas; principalmente em relação ao estabelecimento dos preços, à fiscalização da qualidade dos serviços; à aprovação de novos equipamentos e à instalação de linhas telefônicas, deixando evidente a necessidade de se restabelecer certas metas e modificar algumas ações do órgão regulador (DALMAZO, 1999).

Segundo o próprio presidente da ANATEL, Renato Navarro Guerreiro, as empresas não estariam fazendo nenhum favor aos consumidores ao prestar os serviços de telefonia de forma adequada, elas estariam apenas cumprindo com a sua obrigação, atendendo os usuários com dignidade e eficiência. Além disso, ele afirmou que o objetivo da agência não era multar as operadoras, mas sim garantir que elas cumprissem com seus deveres e prestassem o melhor serviço possível aos seus clientes (ANATEL, 2000).

CAPÍTULO 3

No terceiro capítulo destacarei as assimetrias regulatórias pró-entrantes, que visavam criar um ambiente mais igualitário possível para a atuação das operadoras; os conflitos de interesses entre os diversos agentes atuantes no setor; os investimentos necessários ao desenvolvimento das atividades e dos serviços em geral; e as perspectivas e desafios das telecomunicações no Brasil, até meados dos anos 2000, que deveriam ser enfrentados pelas empresas e pela ANATEL.

3.1. ASSIMETRIAS REGULATÓRIAS

Nesse tópico serão abordadas as fortes assimetrias pró-entrantes adotadas pelo órgão regulador com o intuito de diminuir o poder de mercado das *incumbents*, estimular a participação de novas operadoras no setor e obter uma estrutura de mercado mais competitiva foram uma das principais características da mudança promovida nas telecomunicações brasileiras. Os diferentes graus de regulação que incidiam sobre as empresas visavam contrabalançar as vantagens que as *incumbents* possuíam e criar boas condições para a atuação das entrantes, tornando a competição relativamente equilibrada. (GUERREIRO, 1998). Segundo PIRES (1999), essas práticas se assemelhavam com a política regulatória adotada no Reino Unido, uma vez que, a agência local estabeleceu obrigações de interconexão e metas universais que deveriam ser cumpridas pela empresa dominante, a British Telecom. A tabela 3.1 abaixo mostra as vantagens e desvantagens das operadoras de telefonia fixa do Brasil.

Tabela 3.1 - Análise Comparativa dos Operadores de Telefonia Fixa

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

Fonte: GUERREIRO (1998), extraído de PIRES (1999).

Em seu texto “Políticas Regulatórias no Setor de Telecomunicações: a experiência internacional e o caso brasileiro”, PIRES (1999) destaca os seis critérios assimétricos adotados pela ANATEL para realizar a regulação do segmento de telefonia

fixa brasileiro. A primeira assimetria referia-se ao regime de exploração dos serviços; as empresas concessionárias estariam sujeitas aos direitos e deveres estabelecidos pelo regime público, enquanto as entrantes atenderiam as normas do regime privado. Sendo assim, apenas as *incumbents* estariam submetidas ao controle tarifário e ao cumprimento das metas de universalização, que deveriam ser financiados através de suas próprias receitas. No entanto, as empresas-espelho teriam que atender os preços-limite determinados para alguns serviços e deveriam cumprir certas obrigações, mesmo que essas fossem bem mais brandas do que as cobradas das concessionárias. O quadro 3.1 a seguir apresenta um comparativo entre as normas estabelecidas pelos regimes público e privado de acordo com os aspectos regulatórios em questão.

Quadro 3.1 - Comparativo entre os Regimes de Prestação Público e Privado

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

Fonte: PIRES (1999).

A segunda assimetria tratava da definição da área de atuação das operadoras. As concessionárias prestadoras dos serviços de telefonia fixa atuavam em subconjuntos regionais, o que não acontecia com as empresas-espelho e com a Embratel. Ademais, uma empresa ou um grupo podia ter participação acionária em mais de uma “espelho” autorizada por região, o que aumentava as possibilidades de crescimento do setor. Já a terceira assimetria estava vinculada à autorização para a ampliação das atividades, ou seja, à abertura do mercado de telecomunicações. A Lei Geral de Telecomunicações definiu que até 31.12.2003, as *incumbents* não poderiam expandir ou diversificar suas atividades, e o mesmo aconteceria com as entrantes até 31.12.2002. A partir de 2003, seria liberada a entrada de empresas-espelho autorizadas em qualquer segmento de

mercado ou tipo de serviço, desde que as metas de atendimento e de expansão determinadas nos contratos de concessão fossem antecipadamente cumpridas. E a partir de 2004, as concessionárias estariam livres para atuar em qualquer tipo de segmento ou de serviço, exceto TV a cabo, através da criação de subsidiárias, desde que as mesmas obrigações previstas nos contratos também tivessem sido atingidas.

A quarta assimetria dizia respeito ao incentivo para a universalização dos serviços. A autorização para a entrada em outros segmentos de mercado dependia da realização e do cumprimento das metas que foram determinadas a partir da constituição do Plano Geral de Outorgas (PGO), sendo que o prazo de liberalização de entrada podia ser reduzido caso as obrigações fossem previamente realizadas pelos agentes atuantes no setor. Contudo, esse incentivo valia efetivamente apenas para a Embratel e para as autorizadas, uma vez que, atuavam sozinhas em suas regiões. No caso das concessionárias, como existia pelo menos uma grande empresa de telecomunicações e uma operadora independente em cada região; elas acabavam dependendo umas das outras e assim, apenas quando todas cumprissem seus deveres é que poderiam se desenvolver e expandir suas atividades. A quinta assimetria referia-se à possibilidade de diversificação dos serviços prestados pelas empresas e como sabemos, isso dependia do cumprimento das obrigações estabelecidas nos contratos de concessão.

A sexta e última assimetria apresentada por PIRES (1999) tratava do uso de novas tecnologias. A ANATEL com o intuito de equilibrar as condições de operação entre as firmas *incumbents* e as entrantes, buscou formar uma reserva provisória de mercado, para as empresas-espelho, da tecnologia *wireless local loop* (WLL); a qual é conhecida como telefonia celular fixa e não necessita da rede externa de fios para realizar a interligação com o consumidor. Se até o final de 2001, não surgisse o interesses dos novos operadores de telefonia fixa em suas respectivas áreas de cobertura, as concessionárias não poderiam usufruir da tecnologia sem fio (WLL). Através dessa condição, imposta a esses agentes em seus contratos de concessão, o órgão regulador demonstrava a sua confiança no potencial da tecnologia WLL como forma de enfrentar o poder de mercado das *incumbents* e consolidar uma estrutura mais competitiva dentro do setor de telecomunicações brasileiro.

O objetivo dessas medidas regulatórias era incentivar o cumprimento das metas de universalização, ampliando a área de cobertura dos serviços de telefonia fixa e

conseqüentemente, melhorando o bem-estar social; e promover a entrada de novos agentes, com o intuito de utilizar o recurso do *cream skimming* (novas firmas passam a atuar nos segmentos mais rentáveis do mercado, oferecendo serviços a preços mais baixos do que as *incumbents*). Essa prática era desejável para viabilizar a entrada de novos atores no mercado de telecomunicações e tornava-se possível, já que as *incumbents* recorreriam aos subsídios cruzados para financiar as metas e compromissos que fossem impostos pela instituição reguladora (PIRES, 1999).

Resumidamente, a agência reguladora deveria implementar uma política pró-competitiva, mediante o estabelecimento de assimetrias que, de certa forma, favoreceriam as firmas entrantes; o que seria essencial para amenizar as vantagens das concessionárias e para viabilizar o cenário mais neutro e competitivo possível para todos os envolvidos no setor. A ANATEL teria o dever de garantir o livre acesso a todos os competidores, fiscalizando os acordos de interconexão¹¹, o que seria primordial para permitir a participação de novas empresas no mercado, já que as concessionárias controlavam o acesso ao usuário final; e realizando o papel de árbitro sempre que fosse preciso, a fim de evitar práticas discriminatórias, seja através dos preços cobrados pelos serviços ou de outros aspectos, como qualidade de acesso precária e assistência técnica defasada.

As obrigações de interconexão impostas aos incumbentes nos contratos de interconexão estabelecem normas gerais para as negociações de acordos com os demais agentes do mercado, visando inibir as seguintes práticas: subsídios tarifários para redução artificial das tarifas, uso não autorizado de informações obtidas junto às concorrentes, omissão de informações técnicas, obstrução, coação ou exigência de condições abusivas para a celebração dos contratos etc. (PIRES, 1999, pp. 63-64).

Entretanto, a adoção de um padrão regulatório assimétrico não significava que o equilíbrio econômico-financeiro das *incumbents* seria prejudicado e que haveria incentivos indefinidos para a entrada de empresas ineficientes no mercado. Essa política regulatória era bastante complexa e requeria um acompanhamento minucioso da evolução do mercado, avaliando até que ponto as medidas assimétricas deveriam ser mantidas, de modo a evitar efeitos indesejáveis para a eficiência setorial (PIRES, 1999).

¹¹ A interconexão é definida como a ligação entre as redes de telecomunicações que são funcionalmente compatíveis, o que possibilita a comunicação entre os usuários dos serviços de uma das redes com os de outra e o uso de todos os serviços disponíveis.

Todas as situações seriam fiscalizadas e arbitradas pelo órgão regulador, através de uma Comissão Arbitral, especialmente nomeada para resolver os eventuais conflitos de interesses, o que reforçava a necessidade de se ter uma agência autônoma, independente e atuante no setor de telecomunicações do Brasil. Além disso, as partes envolvidas dispunham de poder de negociação, o que poderia ser benéfico, uma vez que reduziria os custos e o tempo despendido, além de fortalecer a relação entre os agentes em questão. Outra alternativa era o recurso ao Poder Judiciário, o que, no entanto, era considerado prejudicial à imagem da agência enquanto reguladora e tomadora de decisão (GUERREIRO, 1998).

De acordo com LINS (2004), já em meados dos anos 2000, algumas situações apontavam o fracasso do modelo de regulação da competição executado pela ANATEL. Na telefonia fixa, a concentração de mercado refletia a existência de um monopólio na última milha e as empresas-espelho, que ocupavam uma fatia do mercado menor do que 5%, encontravam dificuldades para mudar essa situação; uma vez que os custos para duplicar a malha urbana ou implantar a operação *wireless* eram muito altos e as concessionárias acabaram adiando o processo de desagregação da rede ou o ofertaram a valores inacessíveis. No segmento de longa distância, por exemplo, a Embratel teve sua participação diminuída e as firmas entrantes foram praticamente afastadas, o que acabou consolidando uma estrutura competitiva apenas entre as *incumbents*.

O órgão regulador brasileiro estaria ligado ao modelo de regulação por teto de preços, o que acabaria gerando estímulos à inovação tecnológica e aos ganhos de eficiência, mas dificultava o barateamento das tarifas. Para reduzir o valor das tarifas seria imprescindível que a instituição reguladora desempenhasse adequadamente as suas funções e criasse condições efetivas para a livre atuação dos diversos competidores. Além disso, todas as assimetrias regulatórias apresentadas acima exigiam um acompanhamento constante e detalhado da dinâmica do mercado por parte da agência reguladora, a fim de promover as mudanças necessárias e mediar eventuais conflitos de interesses entre diferentes organizações. No entanto, freqüentemente, a ANATEL mostrava-se despreparada para promover a defesa da concorrência, para realizar o monitoramento e a arbitragem de alguns casos, para exercer a proteção ao consumidor, para tomar decisões repressivas e para solucionar os conflitos entre as operadoras, o que dificultava o estabelecimento de um ambiente competitivo e o desenvolvimento do setor

de telecomunicações brasileiro (LINS, 2004).

3.2. INVESTIMENTOS

De acordo com BORGES E CARNEIRO (2002), aconteceriam ciclos de investimentos no setor de telecomunicações brasileiro após a desestatização, com o intuito de promover um significativo avanço no cumprimento das metas e obrigações estabelecidas. Num primeiro momento, entre 1997/98 e 2001, os investimentos correspondiam à implantação das operadoras de telefonia celular de Banda B, o que começou antes mesmo da privatização; à digitalização, ampliação e modernização das operadoras celulares de Banda A e das firmas concessionárias de telefonia fixa, a fim de cumprir as metas designadas pela ANATEL e expandir a qualidade dos seus serviços; à introdução das empresas-espelho no segmento de telefonia fixa e de empresas que realizassem o transporte de dados. As aplicações aconteceriam à medida que os projetos evoluíssem e de acordo com a disponibilidade de financiamento, seguindo as exigências do mercado.

A partir de 2002, começaria um novo ciclo de investimentos com características diferentes em relação ao primeiro e as operadoras de telefonia fixa não seriam, necessariamente, os maiores investidores do mercado. A ampliação da qualidade da rede seria o principal alvo dos investimentos, com a finalidade de tornar possível a oferta de novos serviços de valor agregado¹²; além disso, seria essencial dar rentabilidade ao montante já investido e reduzir a inadimplência dos usuários. Ademais, com a introdução das novas operadoras de Bandas D e E e com o início do uso de tecnologias de 2,5 G por parte de algumas operadoras das Bandas A e B, esperava-se que os investimentos em telefonia celular crescesse cada vez mais. O mercado brasileiro de telecomunicações, rapidamente, enfrentaria uma nova realidade, a partir do momento que se iniciasse os movimentos de alianças e consolidação¹³ de empresas, o que traria à tona a necessidade de novos investimentos em integração operacional, tecnologia da

¹² Serviço de Valor Adicionado (SVA): é a atividade que acrescenta, a um serviço de telecomunicações que lhe dá suporte e com o qual não se confunde, novas utilidades relacionadas ao acesso, armazenamento, apresentação, movimentação ou recuperação de informações.

¹³ Fusão de várias empresas numa só.

informação etc (BORGES E CARNEIRO, 2002).

Os novos investimentos estariam relacionados ao crescimento da utilização de serviços de transmissão de dados e da demanda por serviços mais requintados, tais como internet e comércio eletrônico; à convergência tecnológica, unindo em apenas um pacote, serviços como internet, TV a cabo, telefonia fixa e celular, fornecidos por uma única empresa; ao desenvolvimento de serviços de telefonia móvel, incluindo a nova internet móvel, e da tecnologia de IMT-2000, um padrão global para a terceira geração (3G) de comunicação sem fio; à ampliação da cadeia de produtores de equipamentos de telecomunicações no Brasil; e ao desafio de atingir a previsão da ANATEL e chegar em 2005, aos 58 milhões de assinantes para linhas fixas ou móveis (ANATEL, 2000).

Com o objetivo de incentivar a inovação tecnológica, promover a criação de novos empregos, possibilitar o acesso de pequenas e médias empresas a recursos de capital e estimular a capacitação dos trabalhadores, o que ampliaria a competitividade da indústria brasileira, inclusive o BNDES atuaria como financiador do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações, o Funttel. O financiamento ao setor de telecomunicações dado pelo BNDES visava auxiliar as operadoras e proporcionar aos produtores de bens e serviços nacionais condições de competir com os fornecedores estrangeiros, alavancando projetos de grande porte e a produção interna de equipamentos (DAS DORES E PIRES, 2000).

O desenvolvimento do setor de telecomunicações geraria importantes e significativas oportunidades de investimentos no Brasil, que ao serem realizados, possibilitariam o crescimento do setor e do seu nível de empregos, além da ampliação da eficiência e da produtividade da economia brasileira como um todo. Seria imprescindível a existência de projetos interessantes, de garantias e compromissos dos parceiros, além de boa governança corporativa nas empresas, a fim de viabilizar cada vez mais investimentos e financiamentos por parte de instituições como o BNDES. O objetivo era que o setor de telecomunicações se desenvolvesse a ponto de oferecer atividades cada vez melhores e a preços mais acessíveis a todas as camadas da população, estabelecendo condições em que todos poderiam usufruir dos benefícios gerados pela competição entre os agentes e tornando realidade a presença de serviços universalizados e de boa qualidade (ANATEL, 2000).

A tabela 3.2 mostra o montante estimado que seria investido em serviços de

telecomunicações, entre 2000 e 2005, a fim de expandir a oferta de serviços e atender a demanda do mercado. Observaremos que com o passar dos anos, houve uma queda dos investimentos estimados em serviços fixos acompanhado de um aumento do volume direcionado aos serviços móveis.

Tabela 3.2 - Investimentos em Serviços de Telecomunicações (R\$ bilhões)

ITENS DE INVESTIMENTO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	00/05
TOTAL	19,0	19,0	18,7	18,5	18,5	18,5	112,2
SERVIÇOS FIXOS (1)	11,8	9,9	8,8	7,7	7,2	6,8	52,2
SERVIÇOS MÓVEIS (2)	4,2	5,5	6,4	7,0	7,4	7,8	38,3
SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO DE MASSA (3)	3,0	3,6	3,5	3,8	3,9	3,9	21,7

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de ANATEL (2000).

(1) Serviços de rede e de circuitos especializados, serviço de rede de transporte de telecomunicação, serviço fixo por satélite e outros serviços fixos.

(2) Serviço móvel global por satélite, serviço móvel especializado, serviço especial de radiochamada e outros serviços móveis.

(3) Serviços de TV por assinatura, serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens.

3.3. PERSPECTIVAS E DESAFIOS

A evolução das telecomunicações brasileiras traria desafios cada vez maiores para a ANATEL, sendo necessário refletir sobre algumas questões em relação à reestruturação do setor; tais como questões de caráter vertical, de defesa da concorrência e de desenvolvimento tecnológico. Com relação aos aspectos de caráter

vertical, quando as operadoras locais fossem autorizadas a realizar os serviços de longa distância dentro de suas regiões de atuação, a cisão vertical realizada na telefonia brasileira poderia ser insuficiente para evitar o uso de práticas anticompetitivas. Essa situação tenderia a se intensificar quando as empresas locais fossem autorizadas a prestar os serviços de longa distância inter-regional e internacional. Sendo assim, a agência reguladora deveria se preocupar com a fiscalização e a prevenção de situações restritivas, uma vez que, inicialmente, a concorrência não criaria condições para assegurar a ocorrência de preços competitivos, principalmente no que diz respeito aos serviços locais e às tarifas de interconexão (SEAE, 2002).

Tendo em vista que a introdução da competição nos mercados locais não aconteceria de forma rápida e plena no Brasil, assim como não foi em outros países; tornar-se-ia indispensável que o aparato regulatório brasileiro garantisse o irrestrito acesso às redes das operadoras já estabelecidas e o cumprimento das obrigações de interconexão por parte das *incumbents* locais, com a intenção de evitar práticas que contrariassem a formação de um sistema competitivo e equilibrado (DE PAULA, 2003).

Entretanto, existiam outros aspectos relevantes para o bom funcionamento do setor, que precisavam ser tratados de maneira mais cuidadosa. O primeiro estaria relacionado ao preço de acesso cobrado; já que as concessionárias locais possuíam um grande poder de mercado, as tarifas máximas de interconexão determinadas e suas reduções previstas pela ANATEL deviam ser razoáveis, permitindo que as firmas concorrentes, especialmente as prestadoras de longa distância, fossem competitivas. O segundo aspecto dizia respeito ao monitoramento por parte do regulador de práticas anticompetitivas, o que incluía a diferenciação das contas das chamadas locais e de longa distância, e também, melhorias na contabilidade e na auditoria dessas contas (SEAE, 2002).

O terceiro ponto tratava da “desvinculação”¹⁴ dos diversos serviços e componentes das redes locais, o que reduziria significativamente os riscos e as barreiras à entrada nos mercados, uma vez que permitiria a participação de empresas que não possuíam infra-estrutura de rede própria. As *incumbents* detinham recursos e instalações primordiais, que seriam necessárias para a realização das atividades das concorrentes e deviam estar disponíveis para todos os agentes; o que criaria melhores condições para a

¹⁴ Tradução do termo *unbundling*.

promoção da competição dentro do setor e diminuiria a posição dominante das concessionárias nos mercados locais. No entanto, a importância dos componentes devia ser medida de acordo com critérios que assegurassem a defesa da concorrência; pois a “desvinculação” indiscriminada poderia ocasionar um baixo investimento em infraestrutura de rede, o que reduziria a capacidade competitiva de alguns mercados. Seria interessante, por exemplo, que as firmas entrantes investissem em elementos que não fossem considerados fundamentais, como o transporte de grandes volumes de informação¹⁵ (SEAE, 2002).

Por exemplo, uma firma poderia construir sua própria infra-estrutura de comutação e transporte, alugando de outra empresa (*incumbents* ou outra provedora de serviços locais) a última milha necessária para conectar consumidores locais à sua infra-estrutura. (SEAE, 2002, p. 21).

Seguindo a tendência internacional, os agentes atuantes no setor de telecomunicações brasileiro, buscariam formar uma estrutura verticalizada, mediante a criação de alianças ou através de fusões e aquisições. Com o intuito de promover a defesa da concorrência, a ANATEL deveria fiscalizar esse processo, já que ele poderia intensificar os incentivos ao uso de práticas restritivas e anticompetitivas. Desse modo, seria importante e essencial uma maior articulação da agência reguladora com órgãos como o CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica) e a SEAE (Secretaria de Acompanhamento Econômico), o que aumentaria o poder de monitoramento e de análise de atos de concentração e de outras situações contrárias ao estabelecimento da concorrência. Além disso, o mecanismo do *price cap*¹⁶ poderia ser melhorado e assim, passaria a ser ainda mais eficaz na prevenção do exercício de poder de mercado por parte de algum agente (SEAE, 2002).

¹⁵ *Bulk transport* (transmissão não comutada entre dois pontos, geralmente envolvendo grande quantidade de informações e clientes corporativos).

¹⁶ Price Cap é uma forma de regulação desenvolvida no Reino Unido. Tal sistema contrapõe-se à regulação de taxa de retorno, na qual as empresas determinam uma taxa de retorno sobre o capital, e à regulação baseada no Custo Marginal, na qual o lucro é totalmente regulado. Dentre as características desse modelo destacam-se o teto tarifário (imposto pelo governo) e o reajuste por índice de preços.

Por fim, em um cenário de intenso desenvolvimento tecnológico, ficava a cargo da instituição reguladora garantir condições que permitam o aparecimento de padrões e normas que possibilitassem a exploração de todas as atividades relacionadas ao tamanho e ao número de usuários das redes de telecomunicações. Ou seja, a ANATEL devia estar atenta às questões de cunho tecnológico, principalmente às relacionadas com a interconectividade e interoperabilidade de redes, aplicações, inovações e serviços diversos. A reestruturação das comunicações acabava contribuindo para elevar a relevância das externalidades de rede, já que os benefícios auferidos pelos usuários finais por fazerem parte de uma rede estariam positivamente ligados a quantidade de usuários conectados a mesma ou a outras redes compatíveis. À medida que as redes tornassem-se mais extensas e abrangentes, o valor dos serviços aumentaria, destacando a importância da implementação de padrões técnicos que melhorassem as condições de interconexão mútua entre as diferentes redes. Tornava-se significativamente importante para a consolidação ou não do ambiente competitivo no mercado de telecomunicações, que os provedores de serviços tivessem a capacidade de somar recursos, instalações e atividades de diversas empresas, fornecendo serviços integrados (SEAE, 2002).

Com a ausência de interconexão, o consumidor não tem a possibilidade de contato com outras pessoas que não aquelas que compartilham a mesma rede, a não ser que incorra em maiores custos ao ter que contratar diversos serviços e/ou diversas firmas prestadoras de serviço. A possibilidade de interconexão permite ao consumidor o acesso a usuários de várias redes através da contratação de um único serviço. (SEAE, 2002, p. 23).

As crescentes complexidade e diversidade de serviços e de agentes no mercado exigiam uma atuação cada vez maior da ANATEL, sempre preocupada em desenvolver e realizar ações que visassem à regulação da concorrência, monitorando as condutas das empresas atuantes no setor; grande parte delas com um funcionamento bastante complexo em relação à compra de equipamentos, recursos humanos, formação de alianças etc (LINS, 2000).

Os contratos de concessão, tanto da telefonia fixa quanto da móvel, estabeleciam que os fabricantes nacionais seriam privilegiados em relação aos produtores estrangeiros, no caso de existirem condições semelhantes de preços e de qualidade dos equipamentos. Contudo, apesar de significativo, apenas esse incentivo não seria capaz de criar as circunstâncias necessárias para promover o desenvolvimento tecnológico da

indústria de telecomunicações brasileira. Sendo assim, o Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (FDT), previsto no artigo 77 da LGT, teria que desempenhar as suas funções com o objetivo de incentivar o processo de inovação tecnológica, estimular a capacitação dos recursos humanos, fomentar a criação de novos postos de trabalhos e possibilitar o acesso das pequenas e médias empresas a recursos econômicos capazes de auxiliar na realização de suas atividades, ampliando a competição dentro da indústria de telecomunicações (PIRES, 1999).

O alcance das principais metas regulatórias estabelecidas pela LGT, universalização e competição, dependia da capacidade de viabilização de operadores que tivessem simetria de poder de mercado suficiente para promover concorrência entre si, o que geraria a diversificação e o barateamento dos serviços. Contudo, sabe-se que atingir esse objetivo não era fácil. No caso norte-americano e no europeu, as experiências mostraram uma procura incessante, por parte das firmas atuantes no setor, de alianças estratégicas ou fusões, com a intenção de aumentar suas sinergias e ampliar os esforços para a promoção de inovações e de investimentos, e também como forma de defesa contra outros competidores (PIRES, 1999).

A competição no setor de telecomunicações no Brasil deveria seguir a tendência internacional, contando com a participação de poucos grandes grupos, que pudessem explorar diversos serviços ao mesmo tempo, tais como telefonia, TV a cabo, internet etc. Se por um lado, essa estrutura oligopolizada traria algumas implicações negativas, tornando a fiscalização por parte da instituição reguladora mais complexa; devido à assimetria de informações em relação aos custos, aos riscos de utilização dos subsídios cruzados na oferta dos serviços, ao uso de processos predatórios contra novos participantes, à discriminação no acesso às redes de transmissão etc. Por outro lado, a exploração de multisserviços tornaria mais eficaz o uso de novas tecnologias digitais e o emprego das redes digitais de serviços integrados, o que proporcionaria significativas economias de escala e de escopo e intensificaria a competição entre as firmas, beneficiando os usuários finais. E para que a ANATEL pudesse exercer as suas funções da melhor maneira possível, seria importante que, rapidamente, fossem criadas condições legais para atuação da agência em todos os pontos relacionados com a regulação dos segmentos de telecomunicações, mídia e entretenimento (GUERREIRO, 1998).

Com a pesquisa e o desenvolvimento de novas tecnologias, aumentaria a competição entre os diversos participantes do mercado, o que exigiria um cuidado e uma atenção maior por parte do regulador; especialmente no que diz respeito à sistematização dos equipamentos, às regras de interconexão, aos sistemas e redes das prestadoras dos serviços de telecomunicações; preservando a eficácia econômica e a compatibilidade técnica, evitando as perdas de bem-estar para o consumidor. Segundo PIRES (1999, p. 76): “A ANATEL deverá exercer, inclusive, a arbitragem de multas para casos de perdas de bem-estar provocados por falhas de coordenação no sistema (...)”. A introdução e a propagação tecnológica, inevitavelmente, tornavam as padronizações e as cooperações entre os operadores necessárias, sendo recomendável o acompanhamento do aparato regulatório, tanto para evitar o uso de práticas restritivas e anticompetitivas quanto para estimular o desenvolvimento de outras inovações. Após a privatização, por exemplo, as operadoras das Bandas A e B de telefonia celular negociaram a introdução de um sistema de monitoramento de *roaming*¹⁷ automático entre elas, o que possibilitaria a comunicação entre as tecnologias TDMA e CDMA (PIRES, 1999).

Além disso, a ANATEL teria que estar atenta ao controle dos preços, às metas de expansão e à qualidade dos serviços, procurando solucionar os problemas diagnosticados e elevar o desempenho do setor; o que exigiria um grande esforço, principalmente por esse tipo de fiscalização ser oneroso e por requisitar um aumento do quadro de trabalhadores do órgão regulador. Como forma de reduzir os custos necessários à regulação do desempenho e auxiliar na execução de suas funções, a ANATEL poderia estabelecer convênios com os organismos de defesa do consumidor e com as instituições reguladoras estaduais, o que, no entanto, representaria um risco para a autonomia da agência nacional. O fato é que, inevitavelmente, teriam que encontrar soluções para a baixa qualidade de alguns serviços prestados e para o congestionamento da rede física, uma vez que, existiam altos índices de solicitações de reparo, de reclamações de erros nas contas telefônicas, de insucesso nas tentativas de ligações etc. O ideal seria que ao mesmo tempo em que as metas físicas de expansão fossem atingidas, houvesse melhorias da rede existente. De acordo com DA SILVA (2000), a

¹⁷ Termo empregado na telefonia móvel para designar a capacidade de um usuário de uma rede para obter conectividade em áreas fora da localidade geográfica onde está registrado, ou seja, através de outra rede onde é visitante.

questão da qualidade dos serviços oferecidos e prestados aos consumidores seria uma condição básica para que houvesse faturamento nas empresas, ou seja, dependem da qualidade para obter lucros e expandir suas atividades.

Era fundamental que a ANATEL estivesse capacitada para enfrentar os mais diversos desafios regulatórios e assim, tornava-se imprescindível a adoção de algumas medidas, como a ampliação dos seus poderes regulatórios sobre todos os segmentos em convergência tecnológica com o de telefonia, tais como mídia, entretenimento e TV; já que as estratégias das firmas e as inovações tecnológicas tornavam artificial qualquer separação entre eles. Além disso, era aconselhável que ocorresse um aprofundamento da relação da agência com o CADE e a SDE (Secretaria de Direito Econômico), com o objetivo de aprimorar sua capacidade de defesa da concorrência, monitorando as ações dos agentes, reprimindo as práticas anticompetitivas e os atos de concentração de mercado. Ademais, o intercâmbio de informações com agências reguladoras de outros setores de infra-estrutura mostrava-se bastante significativo, tanto para troca de experiência quanto para supostas decisões conjuntas. Outro ponto importante referia-se à necessidade de ampliação e constante aprimoramento do quadro de trabalhadores especializados da ANATEL, com a finalidade de assegurar o cumprimento das metas de universalização, a expansão das redes, a melhoria da qualidade dos serviços etc. Por fim, baseado no caso de outros países, o rápido desenvolvimento tecnológico do setor de telecomunicações reforçava o quanto era fundamental possuir um aparato regulatório flexível. Sendo assim, a fixação de períodos para que se realizasse uma revisão das atividades regulatórias e do papel da ANATEL, podia cooperar para o aperfeiçoamento das funções desempenhadas pela agência, o que criaria melhores condições para a diversificação, a modernização e a universalização dos serviços de telecomunicações (DAS DORES E PIRES, 2000).

Atualmente, mais de dez anos após a venda do controle acionário do SISTEMA TELEBRÁS, algumas situações apontam para a melhora promovida no setor de telecomunicações brasileiro; é inegável, por exemplo, que o consumidor não precisa mais enfrentar anos de espera para conseguir uma linha telefônica e que a infra-estrutura de telefonia fixa está presente praticamente em todo o território nacional. Além disso, a telefonia móvel e a internet banda larga são utilizadas por uma significativa parcela da população e a mesma prestadora oferece telefonia fixa, móvel, internet e TV por

assinatura num mesmo pacote. Entretanto, alguns problemas permaneceram e até mesmo se agravaram, principalmente em relação à qualidade do atendimento aos usuários. Apesar do barateamento do acesso aos serviços, telefone fixo ainda não é para todos, o valor mensal da assinatura impede que boa parte da população faça uso dessa modalidade de telefonia e a promessa de concorrência entre as empresas não se realizou, as empresas-espelho não prosperaram e o mercado continua dominado por poucas operadoras, enquanto os consumidores ainda esperam pela maior oferta de serviços de qualidade e a preços realmente acessíveis, ou seja, pela efetiva universalização dos serviços. O surgimento de novas tecnologias e meios de comunicação, como a banda larga e os aparelhos celulares, além das tarifas mensais cobradas pelas operadoras, fazem com que o número de clientes da telefonia fixa seja cada vez menor. Concomitantemente, eleva-se a quantidade de pessoas que utilizam celulares pré-pagos, que não exigem o pagamento de um valor mínimo mensal, mas cobram tarifas muito altas por minuto.

A ANATEL e o governo federal deveriam estabelecer medidas que permitissem e facilitassem o acesso das firmas entrantes a rede física, o que viabilizaria a existência de um mercado forte e competitivo, evitando os altos preços e a oferta de serviços de baixa qualidade por parte das *incumbents*. Para o IDEC (Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor) existem problemas de atendimento ao consumidor, predominantemente realizado pelos *call centers*, deficiência ou falta de informações e interrupções na prestação dos serviços; além disso, as terceirizações da cobrança e dos reparos de linhas reforçam a ineficiência existente no setor. O objetivo desse trabalho não é analisar os problemas existentes nas telecomunicações brasileiras, nem discutir o desempenho das empresas atuantes no mercado e da agência reguladora nos dias atuais. Contudo, fica evidente, que assim como no período abordado nessa pesquisa, ainda existem diversos pontos que precisam ser fortemente analisados e solucionados, com o intuito de assegurar o efetivo cumprimento das obrigações e metas programadas e assim, proporcionar o desenvolvimento ainda maior do setor de telecomunicações no Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo analisar o processo de reestruturação do setor de telecomunicações brasileiro, que culminou com a venda do controle acionário do antigo SISTEMA TELEBRÁS em julho de 1998, e o cenário estabelecido pós-privatização. O estudo procurou ressaltar, sucintamente, alguns impactos e desafios gerados por essa transformação e enfatizar as mudanças ocorridas nas telefonias fixa e móvel. Contudo não teve como propósito esgotar as análises acerca das telecomunicações no Brasil até os dias atuais.

A privatização do setor de telecomunicações baseou-se num modelo de promoção da universalização dos serviços e da competição. As metas de universalização visavam ampliar o atendimento e o acesso da população aos variados serviços de telecomunicações, principalmente aos de telefonia; e a consolidação de um ambiente competitivo, de livre concorrência em substituição ao regime de monopólio, esperava criar alternativas para que os usuários pudessem escolher a operadora de seu interesse, capaz de ofertar serviços de qualidade a preços acessíveis. Com a desestatização do SISTEMA TELEBRÁS, o Brasil foi dividido em quatro regiões, nas quais, inicialmente, atuavam apenas a empresa concessionária e a autorizada, caracterizando um regime de duopólio. Passado o período de transição, iniciava-se a fase de competição total, num cenário de livre concorrência entre as diversas firmas atuantes no mercado. As concessionárias deveriam cumprir as metas estabelecidas pela agência reguladora e teriam obrigações de universalização e continuidade do serviço, atuando em regime público. Já as empresas-espelho estavam autorizadas a atuar em regime privado, o que proporcionava uma liberdade de atuação maior, como forma de compensar a infra-estrutura defasada em relação às *incumbents*.

A ANATEL constituiu-se como uma agência independente e autônoma, criada para promover, com maior eficiência, a fiscalização e a regulamentação do setor de telecomunicações brasileiro. Dentre suas atribuições destacam-se a regulação tarifária e da concorrência; o monitoramento das ações dos diversos agentes do mercado, que deveriam cumprir as obrigações e as metas determinadas; a mediação dos conflitos entre as operadoras e entre usuários e operadoras; a comunicação dos consumidores e das empresas com o governo; entre outras, todas com o intuito de atender os interesses dos

usuários, constituir o ambiente mais competitivo possível e gerar condições para o desenvolvimento do setor. Nesse contexto, ficou claro que a ANATEL não pode se distanciar dos conflitos existentes e precisa estar capacitada para enfrentar os diversos desafios regulatórios e coibir, efetivamente, as práticas restritivas e anticompetitivas, evitando a concentração de mercado. Ademais, é fundamental o constante aperfeiçoamento dos trabalhadores e a revisão das atividades da agência, devido às inovações tecnológicas do setor, a fim de assegurar a expansão e a modernização dos serviços de telecomunicações.

Em suma, a privatização trouxe melhorias inegáveis à sociedade brasileira como um todo e criou condições para a obtenção de ganhos de produtividade e de eficiência alocativa, mediante a consolidação de uma política de competição regulada. Os consumidores não precisavam esperar anos para conseguir uma linha telefônica; a infraestrutura de telefonia expandiu-se praticamente em todo o território nacional; a quantidade de telefones públicos aumentou, inclusive nas pequenas localidades; a qualidade dos serviços oferecidos melhorou; surgiram novas tecnologias; a internet e os aparelhos celulares passaram a ser utilizados por uma significativa parcela da população etc. As mudanças constitucionais realizadas e a criação de uma agência reguladora específica, bem como a determinação das medidas e das regras para o leilão da TELEBRÁS, possibilitaram ao governo obter sucesso nesse processo e posteriormente, modernizar o setor de telecomunicações brasileiro. No entanto, algumas situações provocaram o descontentamento da população, como a queda na qualidade de atendimento e o aumento das tarifas; além disso, queriam que a entrada de capital estrangeiro fosse limitada, defendendo uma participação nacional maior no setor. Ao contrário do que afirmavam os privatistas, a ANATEL não estava em pleno funcionamento, deixando a desejar em muitos aspectos regulatórios, o que prejudicava a consolidação de um ambiente competitivo e conseqüentemente, os consumidores, que esperavam a oferta de serviços de qualidade a preços realmente acessíveis.

Como foi dito no encerramento da terceira seção desse trabalho, dez anos após a privatização da TELEBRÁS, percebemos muitas melhorias no setor de telecomunicações brasileiro, que se desenvolveu e atualmente, pode ser considerado dinâmico e moderno. Contudo, sempre existiu a necessidade de uma atuação maior da ANATEL, juntamente com o governo federal, a fim de solucionar uma série de

problemas que impossibilitam um acesso maior da população aos serviços, prejudicam a competição livre e igualitária entre os agentes, inibem a entrada de novos investimentos e travam o desenvolvimento ainda maior do setor, criando efeitos negativos a economia brasileira como um todo. O setor de telecomunicações e todos os agentes que o compõem, precisam estar em constante evolução, solucionando os problemas e acompanhando as exigências do mercado, com o intuito de atender da melhor maneira possível a demanda de todos os consumidores e ampliar cada vez mais a qualidade dos serviços prestados no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANATEL. Perspectivas para Ampliação e Modernização do Setor de Telecomunicações. Brasília: Anatel, 2000.

ANATEL. Dez Anos de Regulação das Telecomunicações no Brasil. Brasília: Anatel, 2007.

BIONDI, A. (1999). O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do Estado. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.

BNDES. Operadoras de telefonia móvel no Brasil. In Cadernos de infra-estrutura. Julho, 2001.

BNDES. Telecomunicações: cenário pós-privatização no Brasil. Rio de Janeiro, 2000 (Estudo Setorial).

BORGES, L. F. X. ; CARNEIRO, M. C. F. Financiamento das Telecomunicações no Brasil: Balanço e Perspectivas. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 9, n. 17, p. 153-168, jun. 2002.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, MCKINSEY & Co., Inc. (1996). Transformando o setor de telecomunicações do Brasil rumo ao século 21. Brasília.

CARDOSO, F. H. (1994). Mãos à obra Brasil. Brasília: [s. Ed.].

COSTA, V. A. Privatização e reestruturação das telecomunicações no Brasil e seus impactos sobre a criação e destruição do emprego. Ribeirão Preto: USP, 2008.

DALMAZO, R. A. Os atores, os interesses e as mediações cruciais na privatização da Telebrás. Porto Alegre: Ensaio FEE, 2000.

DALMAZO, R. A. As mediações cruciais das mudanças político-institucionais nas telecomunicações do Brasil. Tese de doutoramento. Campinas: UNICAMP, 1999.

DAS DORES, A. B. Telecomunicações: o novo cenário. Rio de Janeiro: BNDES, 2000.

DAS DORES, A. B.; PIRES, J. C. L. Fusões e aquisições no setor de telecomunicações: características e enfoque regulatório. Rio de Janeiro: BNDES, 2000.

DA SILVA, A. C. V. Evolução do mercado de telecomunicações no Brasil no período pós-privatização. In. A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública. Rio de Janeiro: BNDES, 2000

DE PAULA, V. A. F. Conflitos no período pós-privatização das telecomunicações: um estudo de caso. São Paulo: USP, 2003.

FERREIRA, V. B. F. Evolução do setor de telecomunicações no Brasil. Varginha, 2004.

GUERREIRO, R. A Anatel e o novo cenário de telecomunicações. Brasília: Palestra no XIV Seminário de Redes, 1998.

HERRERA, A. Reforma del sector de telecomunicaciones en Brasil: asimetría regulatoria, competencia y universalización de los servicios. Rio de Janeiro: UFRJ, 1998.

LINS, B. F. E. Análise crítica do desempenho da Anatel no período de 1998 a 2000. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

LINS, B. F. E. Análise crítica do desempenho da Anatel no período de 2000 a 2003. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004.

LINS, B. F. E. Privatização das telecomunicações brasileiras: algumas lições. São Paulo: Câmara dos Deputados, 2000.

MODIANO, E. Um balanço da privatização nos anos 90. In. A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública. Rio de Janeiro: BNDES, 2000.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES (MINICOM). Diretrizes para a abertura do mercado de telecomunicações no Brasil. Brasília, 1997.

NEVES, M.S. O setor de telecomunicações. In. BNDES 50 Anos – Histórias Setoriais. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

NOVAES, A. Privatização do setor de telecomunicações. In. A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública. Rio de Janeiro: BNDES, 2000.

OLIVEIRA, A.W; 1999. O Processo de Privatização da Empresas Estatais Brasileiras- Bolsista IPEA/ANPEC- Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia.

PINHEIRO, A. C. “Privatização no Brasil: Por que? Até onde? Até quando?”. In. A privatização no Brasil. Rio de Janeiro: BNDES, 2000.

PINHEIRO, A. C.; GIAMBIAGI, F. (1994). Brazilian privatization in the 1990s. World Development, v.22, n.5, May.

PIRES, José Cláudio Linhares. Políticas regulatórias no setor de telecomunicações: a experiência internacional e o caso brasileiro. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

PIRES, J. C. L., PICCININI, M. S. Aspectos tecnológicos dos serviços de telecomunicações. Rio de Janeiro: BNDES, 1997.

REED, L. “The Future of American Business.” Shavano Institute for National Leadership Seminar. Indianapolis, Indiana: May 1997.

SARAIVA, P. C.; CAVALCANTI, A. L. C. Um estudo sobre os impactos da privatização no setor de Telecomunicações brasileiras. Brasília: UCB, 2004.

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO ECONÔMICO (SEAE). O Modelo Brasileiro de Telecomunicações: Aspectos Concorrenciais e Regulatórios. Brasília, 2002.

TEIXEIRA, R. A.; TOYOSHIMA, S. H. Evolução das telecomunicações no Brasil, 1950 – 2001: o caso da telefonia. Revista Econômica do Nordeste, v. 34, n. 1, jan-mar 2003.

TELEBRÁS. A TELEBRÁS e a evolução das telecomunicações. Disponível em: <<http://www.telebras.com.br/telebras.htm>>. Acesso em 25 set. 2010.

VENTURA, C. A. A. Contratos de concessão entre o Estado brasileiro e empresas transnacionais de telecomunicações. Dissertação de Mestrado apresentada na Faculdade de História, Direito e Serviço Social. São Paulo: USP, 2001.

VIANNA, Gaspar. Privatização das Telecomunicações (2^a ed.). Rio de Janeiro: Notrya, 1993.

WOHLERS, M. A reforma do modelo de telecomunicações: o menu internacional e a opção brasileira. In: TAPIA, J. R. B. (Coord.). Telecomunicações, desregulamentação e convergência tecnológica – Uma análise comparada. Campinas: UNICAMP. IE, 1999.