

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

A PRIVATIZAÇÃO NO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES

Lilian Mendonça de Moura

No. de Matrícula: 9216214-5

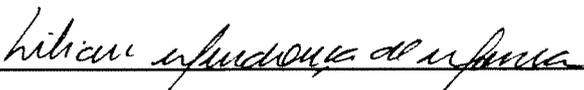
Orientador: Marina Figueira de Mello

Julho de 1997

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

A PRIVATIZAÇÃO NO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES



Lilian Mendonça de Moura

No. de Matrícula: 9216214-5

Orientador: Marina Figueira de Mello

Julho de 1997

“As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor”

“Agradeço à minha mãe e a meu pai pelo apoio e carinho, imprescindíveis para que eu pudesse chegar até aqui. Agradeço à Rafaela Medina Coeli pela sua ajuda no material bibliográfico e, é claro, pela amizade. Agradeço a Luis Otávio de Souza Leal pelos comentários acerca das idéias deste estudo e pela sua amizade. Agradeço também à minha orientadora Marina Figueira de Mello, não só por seus conhecimentos técnicos, mas pela sua seriedade, dedicação e paciência”.

“Quando gostamos de uma idéia ou de uma realização é porque ela expressa alguma coisa original em nós e não porque quem a realizou tenha algum valor ou que seja célebre ou gênio”.

Lin Yutang

(A Importância de Viver)

ÍNDICE:

	Página
Capítulo I - <u>Introdução</u>	7
Capítulo II - <u>O Sistema de Telecomunicações Brasileiro</u>	11
II.1 - Aspectos Históricos	11
II.2 - O Sistema Telebrás	16
II.3 - Quadro Atual	19
II.3.1 - A Oferta e a Demanda de Serviços no Setor de Telecomunicações	21
II.3.2 - A Política de Investimento e a Questão Tarifária	25
Capítulo III - <u>A Reestruturação do Setor de Telecomunicações</u>	29
III.1 - 1º Estágio - A Lei nº 9.295	32
III.1.1 - O Processo de Concessão da Banda B de Telefonia Celular	33
III.2 - 2º Estágio - A Proposta de Alteração do Atual Modelo Brasileiro de Telecomunicações	39
III.3 - 3º Estágio - A Aprovação do Projeto Lei do Setor de Telecomunicações	47
Capítulo IV - <u>Uma Abordagem Internacional</u>	48
IV.1 - O Caso Americano	48
IV.2 - O Caso Britânico	61
Capítulo V - <u>Conclusão</u>	75
Bibliografia	80

ÍNDICE DE TABELAS:

	Página
1. Número de Operadoras de Telefonia no Brasil	14
2. Participação Societária do Sistema Telebrás	17
3. Serviços de Telecomunicações Prestados pela Embratel	18
4. Densidade Telefônica por Unidade Federativa	23
5. Reajuste dos Serviços Telefônicos	27
6. Divisão das Áreas de Exploração da Telefonia Celular	34

CAPÍTULO I

INTRODUÇÃO

Neste final de século, o setor de telecomunicações passa por profundas transformações. Durante praticamente um século as inovações tecnológicas pouco influenciaram, em termos de evolução, os serviços dispensados aos clientes. Neste período, a telefonia dominou amplamente, com um pequeno espaço para a telegrafia e, posteriormente, o telex.

A partir dos anos 70, houve uma impressionante multiplicação de meios (fibra óptica, ondas de radiotransmissão, satélites) e uma multiplicação também das possibilidades de aplicação dos meios existentes, através da digitalização. Diante disso, ficou absolutamente ultrapassada a classificação dos serviços de comunicação de voz, dados e imagens como monopólio natural. Monopolista continua sendo a rede básica convencional de telefonia, reduzida a apenas uma ligação entre os múltiplos serviços que a

cercam. Ao seu lado, existem os mercados potencialmente concorrenciais da comunicação à longa distância e da telefonia celular, envolvidos em uma competição acirrada por clientes que só beneficia o consumidor.

Este panorama, acabou por atrair interesses financeiros fortíssimos para o setor de telecomunicações. Além disso, misturaram-se interesses das áreas de informática, de entretenimento, de informação, com os existentes na área de telecomunicações, anteriormente mais voltados para os negócios, comércio, indústria e serviços.

Por força deste quadro, uma onda de desregulamentação, ou de re-regulamentação, originou-se nos Estados Unidos e rapidamente se difundiu por outras partes do mundo. O principal objetivo era superar os tradicionais monopólios geralmente estatais que, desde a criação da telefonia, dominavam o setor público de telecomunicações, bem como introduzir iniciativas para a globalização das telecomunicações.

Atualmente, a privatização e a competição na prestação de serviços públicos de telecomunicações são duas idéias que têm dominado o setor, constituindo-se em componentes fundamentais para a organização de um novo cenário, voltado para a universalidade dos serviços de telecomunicações e para uma contribuição mais efetiva ao desenvolvimento social e econômico mundial.

Este quadro, no entanto, é conflitante com a situação verificada em alguns países, onde as comunicações ainda passam ao largo de significativas parcelas da população. Por causa dos grandes investimentos necessários, os governos não dispõem de recursos para a difusão da prestação do serviço de forma abrangente. O serviço universal, que significa a disponibilidade de acesso de telecomunicações em cada residência, constitui objetivo em alguns países e utopia em outros. A partir da liberalização do mercado, os governos tentam criar as condições para conseguir, com recursos privados, o que não pôde ser alcançado apenas com recursos públicos. Este é o principal desafio a ser enfrentado, pois os investimentos privados visam fundamentalmente ao lucro, tornando-se difícil a tarefa de conciliar esta meta com os atendimentos de baixo retorno e de caráter social.

De qualquer forma, quer seja em mercados bem atendidos, onde a concorrência proporciona nível de preços mais baixos e novos serviços e facilidades, quer seja em mercados de demanda reprimida, como é o caso do Brasil, o novo quadro apresenta novas e excelentes expectativas para o desenvolvimento do setor.

No que diz respeito ao setor de telecomunicações, o programa de privatização brasileiro pretende promover a retomada do crescimento, a modernização do setor e ser instrumento de uma nova política industrial que é calcada em duas frentes:

- 1^a) busca da capacitação tecnológica;
- 2^a) busca de concorrência e de competitividade.

Espera-se que a privatização no Setor de Telecomunicações Brasileiro gere ganho de eficiência para a economia, além de trazer benefícios para a sociedade como um todo, dado que quanto maior a concorrência, maior é a competitividade e assim, a tendência é que o nível de preços do setor se reduza.

A partir da descrição do Sistema de Telecomunicações Brasileiro esse trabalho se propõe a analisar a proposta de privatização sendo verificada a sua adequação à luz da análise da experiência internacional.

Para tanto o trabalho conterà mais quatro capítulos: o segundo capítulo descreverá o Sistema de Telecomunicações Brasileiro; o terceiro capítulo mostrará a reestruturação do Setor de Telecomunicações Brasileiro; o quarto capítulo analisará os modelos existentes nos Estados Unidos e na Inglaterra; e finalmente, o quinto capítulo trará uma comparação entre o modelo brasileiro e os modelos internacionais e uma avaliação das possibilidades de sucesso do modelo de privatização.

CAPÍTULO II

O SISTEMA DE TELECOMUNICAÇÕES BRASILEIRO

II.1 - ASPECTOS HISTÓRICOS

Até 1962, no Brasil, não havia plano de expansão para as telecomunicações e sua precariedade era gritante. O poder concedente estava dividido entre a União, Estados e Municípios, sendo que as companhias telefônicas podiam, inclusive, ser controladas por grupos estrangeiros, destacando-se a Companhia Telefônica Brasileira do Grupo Light, a Companhia Telefônica Nacional do Grupo ITT e as empresas do Grupo Bond and Share. Logo, cabia à União, aos Estados e aos Municípios a exploração de acordo com o seu âmbito, aos serviços de telecomunicações, diretamente ou mediante correspondente outorga.

As políticas para o setor estavam subordinadas às diretrizes do Ministério de Viação e Obras Públicas e ao trabalho da Comissão Técnica de Rádio. Não havia, uniformidade na cobrança de tarifas, sendo que cada companhia telefônica podia estabelecer seu próprio preço. Por esse motivo, muitas vezes as tarifas eram fixadas em níveis absurdamente baixos pelas companhias para atender à fins políticos.

Em 1962, a Lei 4117 institui o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT) que estabeleceu o ordenamento jurídico básico do setor. Nesse sentido estabeleceu-se o monopólio da União na exploração dos serviços públicos de telecomunicações que poderia se dar diretamente ou mediante concessão. O princípio operacional básico seria a unificação técnica da rede. Esta unificação fazia-se necessária uma vez que o regime de concessões havia levado a uma grande heterogeneidade de equipamentos, prejudicando a interligação das diversas regiões do país e elevando os custos de operação do sistema.

Em 1965 fundou-se a Embratel para a implantação dos troncos e exploração dos serviços interestaduais e internacionais de telecomunicações. Criou-se o Conselho Nacional de Telecomunicações (Contel), para centralizar as funções normativas, fiscalizadoras e de planejamento do sistema. Também foi criada uma sobretarifa de 30% para captar recursos para o setor, o Fundo Nacional de Telecomunicações (FNT). De acordo com a Lei nº 4117 o FNT seria arrecadado pelo prazo de dez anos, e seus recursos seriam colocados à disposição da Embratel, de modo a permitir uma rápida expansão dos investimentos no sistema de telecomunicações. Num primeiro momento, o FNT custeou a

implantação do sistema básico de microondas da Embratel, que possibilitou a comunicação interestadual.

Em 1967 foi criado, através do Decreto-lei nº 200 o Ministério das Comunicações (Minicom), que passaria a ter sob jurisdição o Contel, a Embratel e a Companhia Telefônica do Brasil (CTB). Ainda neste ano a nova constituição do País referendou o monopólio da União como poder concedente e permitia a exploração dos serviços públicos de telecomunicações, quer diretamente quer por empresas públicas ou privadas, mediante autorização ou concessão.

Apesar da atuação da Embratel e do Minicom, o sistema ressentia-se, ainda, de maior coordenação para levar adiante a tarefa de ampliação e modernização dos serviços. Isto se devia ao fato de haver um grande número de concessionárias privadas atuando no nível municipal sem qualquer coordenação e sem dispor de capacidade financeira para fazer frente aos investimentos propostos pelo Minicom. Fazia-se necessário a reorganização das companhias telefônicas. Com tal objetivo, em 1972, a Telebrás teve a sua criação autorizada pela Lei nº 5.792. Essa lei determinava que a disponibilidade dos recursos do FNT fosse transferida para a Telebrás. Com a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND), o FNT foi incorporado pelo primeiro, além de ter seu prazo de arrecadação prorrogado por tempo indeterminado.

Com a criação da Telebrás iniciou-se o processo de aquisição do controle das quase 1.000 empresas telefônicas existentes à época. Dentre estas empresas, a Embratel, empresa que operava os serviços de telecomunicações sob o regime de exploração da União, é transformada em sociedade de economia mista através do artigo 11 da Lei 5.792 e passa a integrar-se ao grupo de empresas subsidiárias da Telebrás.

Dentro da política de integração de empresas operadoras de serviços de telecomunicações, a lei nº 5.792 permitiu que as empresas concessionárias de serviços de telecomunicações continuassem a explorá-los durante o respectivo prazo de concessão, e que estas empresas poderiam passar a situação de subsidiárias ou associadas da Telebrás. Foi designada para cada um dos Estados da União uma empresa-pólo, em torno da qual se deveriam integrar e incorporar as demais empresas existentes nos estados. É nessa época, na verdade, que se formou a estrutura institucional do STB. Além da centralização (demonstrada na tabela 1) e reorganização das companhias telefônicas, estabeleceu-se também a padronização das tarifas através das regiões.

TABELA 1

Número de Operadoras de Telefonia no Brasil		
	1972	1994
Sistema Telebrás	8	28
Operadoras Independentes	919	4
Brasil	927	32

Fonte: Telebrás

Com a criação da holding, o setor assumiu o perfil organizacional com o qual permanece até hoje, ou seja: no nível mais elevado da hierarquia situa-se o Minicom, com a incumbência de fixar as diretrizes gerais de desenvolvimento do setor; no nível intermediário, a Telebrás que atua planejando e coordenando a ampliação das redes, as compras de equipamentos e a aplicação de recursos e, finalmente, na base operacional estão localizadas as empresas controladas. Tal organização consolidou o monopólio do Estado no setor, criando as condições para a unificação e homogeneização técnica da rede.

II.2 - O SISTEMA TELEBRÁS

Os serviços de telecomunicações no Brasil são hoje explorados pelo Sistema Telebrás tendo como finalidades:

- planejar os serviços públicos de telecomunicações de acordo com as diretrizes do Ministério das Telecomunicações;
- gerir a participação acionária do governo federal nas empresas de serviços públicos de telecomunicações do país
- promover através de subsidiárias e associadas, a implantação e exploração de serviços públicos de telecomunicações, no território nacional e no exterior.

No Sistema Telebrás temos empresas concessionárias como a Embratel e as empresas estaduais, denominadas empresas-pólo (27 empresas) como pode ser visualizado na tabela 2. A Embratel cuida de cinco grupos de serviços de telecomunicações como mostra a tabela 3. Às empresas-pólo cabem as chamadas locais e intra-estaduais. Além das empresas-pólo, há as independentes, como a Companhia Riograndense de Telecomunicações, controlada pelo Governo do Rio Grande do Sul, que atua em todo o Estado; a Companhia de Telefones do Brasil Central (CTBC), empresa privada com sede em Uberlândia, MG, atuando em parte dos Estados de Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais e São Paulo; a CETERP Centrais Telefônicas de Ribeirão Preto S. A.; e o SERCOMTEL Serviços de Comunicações Telefônicas de Londrina, estas duas últimas vinculadas às prefeituras municipais.

TABELA 2
PARTICIPAÇÃO SOCIETÁRIA DO SISTEMA TELEBRÁS

	Estado / Região	Participação da Telebrás (em %) no Capital Total
1	Telebahia Bahia	95,5
2	Telemig Minas Gerais	84,2
3	Telest Espírito Santo	94,5
4	Telerj Rio de Janeiro	81,8
5	Telesp São Paulo	76,6
6	CTBC ABC Paulista	29,6
7	Telebrás Brasília	75,5
8	Telepar Paraná	75,5
9	Telesc Santa Catarina	90,7
10	CTMR Pelotas	86,9
11	Teleron Rondônia	93,1
12	Teleacre Acre	94,1
13	Teleamazon Amazônia	83,0
14	Telaima Roraima	92,7
15	Telepará Pará	78,5
16	Teleamapá Amapá	92,6
17	Telma Maranhão	78,3
18	Telepisa Piauí	83,5
19	Teleceará Ceará	79,2
20	Telern Rio Grande do Norte	82,4
21	Telpa Paraíba	77,5
22	Telpe Pernambuco	91,0
23	Telasa Alagoas	91,8
24	Telergipe Sergipe	80,6
25	Telegoiás Goiás	94,4
26	Telems Mato Grosso do Sul	96,4
27	Telemat Mato Grosso	93,5
28	Embratel	98,7

Fonte: Telebrás

TABELA 3
SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES PRESTADOS PELA EMBRATEL

GRUPOS DE SERVIÇOS	SERVIÇOS
VOZ	<ul style="list-style-type: none"> . Telefonia Nacional . Telefonia Internacional . Aluguel de Circuitos de Voz Nacional . Aluguel de Circuitos de Voz Internacional
DADOS E TELEMÁTICOS	<ul style="list-style-type: none"> . RENPAC: Serviços Públicos Especializados de Comunicação de Dados por Comutação de Pacotes . TRANSDATA: Aluguel de Circuitos Especializados de Comunicação de Dados Nacional . DATASAT: Serviços de Comunicação de Dados Via Satélite . Aluguel de Circuitos Não Especializados de Dados . Serviço de Comunicação Digital de Dados em Alta Velocidade Via Terrestre . Aluguel de Circuitos de Dados Internacional . INTERDATA: Serviço Público Internacional de Comunicação de Dados . DIGISAT: Serviço Internacional de Aluguel de Circuitos Digitais Via Satélite . AIR DATA: Serviço Internacional de Comunicação de Mensagens e Dados Aeroviários . FINDATA: Serviço Internacional de Acesso a Informações Financeiras . DATAFAX: Serviço Público Internacional de Fac-símile . INTERBANK: Serviço Internacional de Comunicação de Dados Bancários . STM 400: Sistema de Tratamento de Mensagens Nacional / Internacional . SICRAM: Sistema Computadorizado de Retransmissão Automática de Mensagens . DEA: Diretório Eletrônico de Assinantes
COMUNICAÇÕES MÓVEIS	<ul style="list-style-type: none"> . MÓVEL MARÍTIMO: Serviço de Radiocomunicações Marítimas . MOVSAT A: Serviço de Comunicações Marítimas Via Satélite . MOVSAT C: Serviço Móvel de Comunicação de Texto Via Satélite . MOVSAT M: Serviço de Telefonia Móvel Via Satélite
SOM E IMAGEM	<ul style="list-style-type: none"> . TV-SAT: Serviço Especial de Repetição de Sinais de TV Via Satélite . TV PROGRAMADA: Serviço Especial de Repetição de Sinais de TV . TV EXECUTIVA: Serviço Especial de Retransmissão de Sinais de TV em Circuito Fechado . VIDEOCONFERÊNCIA INTERNACIONAL: Serviço Interativo de Comunicação Integrada de Som, Imagem, Textos e Dados . TELEVISÃO INTERNACIONAL . RADIODIFUSÃO SONORA . PROGRAMA DE ÁUDIO INTERNACIONAL . RADIOSAT DIGITAL: Serviço Especial de Retransmissão de Sinais Digitais . RADIOSAT: Serviço Especial de Retransmissão de Sinais de Áudio Via Satélite
TEXTO	<ul style="list-style-type: none"> . Telex Nacional (Público e em Rede Privada) . Telex Internacional . Aluguel de Circuitos Telegráficos Nacional . Aluguel de Circuitos Telegráficos Internacional

II.3 - QUADRO ATUAL

O Sistema Telebrás é responsável pelo funcionamento de cerca de 90% dos telefones instalados no país assumindo o papel de principal executora dos serviços de telecomunicações. A União Federal detém o controle acionário da Telebrás com 52,25% de suas ações ordinárias, o que lhe dá o controle efetivo da empresa. Da totalidade do capital, entretanto, a União detém menos de 22%. A maior parte das ações é de propriedade de particulares, com cerca de 25% em mãos de estrangeiros. Esta combinação de capital privado e público não encontra similar em nível mundial.

Esta característica de empresa mista foi devido ao sistema de autofinanciamento, o assinante adquiria o direito de acesso ao serviço telefônico, mediante a aquisição compulsória de ações da Telebrás. Deste modo o candidato a assinante participava financeiramente da expansão dos serviços locais com uma parcela de seus investimentos que lhe será retribuída sob a forma de ações livremente negociáveis. Estas ações são uma das mais movimentadas nos pregões das principais Bolsas de Valores do país. O governo acabará com o sistema de autofinanciamento de forma gradual. As pessoas que estão inscritas em uma das subsidiárias da Telebrás, a espera de um telefone, terão a oportunidade de optar pelo autofinanciamento ou pela taxa de instalação (o cidadão que desejar adquirir uma linha telefônica convencional pagará apenas a taxa de instalação quando o serviço começar a ser prestado). No futuro haverá somente a possibilidade da taxa de instalação.

No passado, a principal forma de financiamento do setor, estava relacionada com o sistema de autofinanciamento juntamente com o Fundo Nacional de Telecomunicações (FNT), favorecendo durante bastante tempo o crescimento do setor com taxas muito expressivas. Posteriormente o FNT passou a integrar os recursos ordinários do Tesouro Nacional, através do Decreto Lei nº 1859, de 11 de fevereiro de 1981, e o autofinanciamento passou a ter participação menos expressiva no volume total de investimentos.

Com isso, o baixo nível de investimentos no setor de telecomunicações tem hoje sua origem na incapacidade de gerar recursos próprios em virtude da defasagem tarifária acumulada ao longo de vários anos, que reduziu a taxa de rentabilidade do setor a níveis próximos de zero.

II.3.1 - A OFERTA E A DEMANDA DE SERVIÇOS NO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES

Nos últimos 20 anos, enquanto a população brasileira cresceu em 50% e o PIB 90%, a planta instalada de terminais telefônicos do Sistema Telebrás, rede que integra o país de norte a sul e de leste a oeste, cresceu mais de 500% e atende hoje a mais de 20 mil localidades em todo o território nacional. Apesar do crescimento da planta instalada, nesse mesmo período houve um aumento do tráfego telefônico de 1200% no serviço local, o que é mais do que sua capacidade de atendimento e além disso, o tráfego telefônico mede apenas a demanda por serviços gerada pela parcela da população e das empresas que já dispõe de acesso ao sistema, não medindo a demanda por novas linhas, isto é, não indica a quantidade de pessoas e organizações que ainda não conseguiu atendimento telefônico individualizado.

Estima-se que a demanda por acessos aos serviços telefônicos básicos varie entre 18 e 25 milhões de potenciais usuários. No entanto ela não está hoje adequadamente quantificada, devido a inexistência de pesquisas, ou pelo fato de jamais ter sido atendida, o que não permite uma referência confiável para a realização de projeções. Atualmente pouco mais de 14,5 milhões de usuários são atendidos, valor bem abaixo da demanda.

Isto pode ser devido ao fato de que nos últimos 10 anos o País passou a conviver com uma série de fatores restritivos à expansão da oferta dos serviços de comunicações, entre os quais:

- política tarifária em completo descompasso com os custos dos serviços;
- elevada concentração de renda no País, com preços de adesão e de uso dos serviços inatingíveis por grande parte da população;
- insuficiência de investimentos para financiamento da expansão e da modernização das redes necessárias ao atendimento da demanda por novos serviços;
- empecilhos ao bom desempenho das empresas estatais advinda das restrições a gestão empresarial e de recursos humanos.

O serviço telefônico também apresenta baixo nível de abrangência que é mensurado por um indicador denominado densidade telefônica que é a relação entre o número de terminais convencionais instalados e o número de habitantes. A densidade brasileira atual é de 9,3 terminais por 100 habitantes, muito inferior às dos países mais adiantados e menor que a de países como Uruguai, Argentina, Chile e México.

O País também exhibe distorções na sua densidade telefônica por região, como pode ser visto na tabela 4, estas desigualdades têm origem no sistema de distribuição de renda no Brasil que, pelas suas características de forte concentração, não reflete condições de homogeneidade.

TABELA 4

DENSIDADE TELEFÔNICA POR UNIDADE FEDERATIVA

Acessos Instalados por 100 habitantes

CLASSIFICAÇÃO POR REGIÃO	UNIDADE FEDERATIVA	DENSIDADE	CLASSIFICAÇÃO NACIONAL
1	Roraima	8,8	5
2	Amapá	7,8	11
3	Acre	6,3	14
4	Amazonas	5,6	15
5	Rondônia	5,2	16
6	Pará	3,4	25
Região Norte		4,5	
1	Sergipe	4,7	17
2	Ceará	4,6	18
3	Paraíba	4,2	20
4	Bahia	4,2	19
5	Rio Grande do Norte	4,1	21
6	Pernambuco	3,7	22
7	Piauí	3,5	23
8	Alagoas	3,4	24
9	Maranhão	2,5	26
Região Nordeste		3,9	
1	São Paulo	14,0	2
2	Rio de Janeiro	12,5	3
3	Minas Gerais	8,4	6
4	Espírito Santo	7,9	10
Região Sudeste		12,0	
1	Paraná	9,6	4
2	Santa Catarina	8,4	7
3	Rio grande do Sul	8,0	9
Região Sul		8,7	
1	Distrito Federal	18,3	1
2	Mato Grosso do Sul	8,2	8
3	Goiás	6,6	12
4	Mato Grosso	6,4	13
Região Centro Oeste		9,6	

Fonte: Telebrás

Observa-se que mais de 90% dos terminais residenciais concentram-se nas famílias de mais alta renda, isto é, com rendimento mensal superior a R\$1.000, enquanto que o grau de penetração entre as famílias que recebem menos de R\$300 mensais é insignificante.

Um dos objetivos do Programa de Recuperação e Ampliação do Sistema de Telecomunicações e do Sistema Postal (PASTE) é reverter este quadro, buscando não só a universalização do acesso aos serviços básicos de comunicações mas também ampliar o atendimento da demanda pelos demais serviços requeridos pelos outros segmentos da sociedade. Pode-se observar que as discrepâncias não são apenas quantitativas, mas também qualitativas, conforme evidenciado pela acentuada diferença entre segmentos da sociedade que exigem serviços mais sofisticados (por exemplo: textos, imagens e voz) e outros que reclamam, simplesmente, a falta de um telefone público.

Em relação ao atendimento aos estabelecimentos comerciais as estatísticas não são confiáveis. As grandes corporações construíram, nos últimos anos, com meios alugados ao Sistema Telebrás, redes privadas para atender às suas necessidades de serviços, enquanto que as pequenas e médias empresas enfrentam as mesmas dificuldades dos usuários residenciais para dispor de atendimento telefônico.

Verifica-se também que quase todos os terminais existentes localizam-se nas áreas urbanas, sendo extremamente reduzido o atendimento a usuários nas áreas rurais: apenas pouco mais de 2% das propriedades rurais dispõem de telefone.

II.3.2 - A POLÍTICA DE INVESTIMENTO E A QUESTÃO TARIFÁRIA

O desequilíbrio entre a oferta e a demanda de serviços telefônicos pode ser explicado pela incapacidade das empresas, sob controle acionário estatal, de manter o nível necessário de investimentos ao longo do tempo, fazendo com que a taxa de crescimento da planta oscilasse aleatoriamente e fosse insuficiente para, pelo menos, igualar-se à do crescimento da demanda, e mais insuficiente ainda para proporcionar o atendimento à demanda reprimida.

Uma justificativa para essa incapacidade de investimento é a questão tarifária, que tem recebido, ao longo dos anos, tratamento inadequado. Antes da constituição do Sistema Telebrás, as tarifas eram fixadas a nível municipal e eram estabelecidas segundo critérios totalmente dissociados dos custos dos serviços correspondentes. Com isso as concessionárias da época não realizavam os investimentos necessários à expansão da rede e à melhoria dos serviços. Posteriormente, já com o Sistema Telebrás constituído, as tarifas passaram a ser definidas pelo Governo Federal. Entretanto, o Governo Federal como autoridade econômica, tinha o interesse centrado na contenção do processo inflacionário, e não no poder concedente - condição em que deveria cuidar de sua compatibilidade com os custos. O critério usado pelo Governo era o de tarifa pelo custo: a autoridade fixa uma taxa de retorno do capital (12%) e a receita da firma deve cobrir os custos operacionais e a remuneração do capital.

Enquanto os custos estão distribuídos em 81% para os serviços locais e 19% para os de longa distância, a receita média gerada atualmente pelos terminais em serviço tem cerca de 43% provenientes dos serviços locais e 57% dos serviços de longa distância. Esse desequilíbrio é consequência da política de subsídios cruzados adotada no Brasil em situação de monopólio. Seu principal argumento seria que transferindo-se receita dos serviços interurbano e internacional, em princípio utilizados pelas empresas e pelas camadas da população de maior renda, estar-se-ia subsidiando as camadas menos favorecidas do povo, usuárias essencialmente apenas dos serviços locais.

Esse argumento é enganoso, uma vez que, no Brasil, as camadas mais pobres da população não dispõem de atendimento telefônico individualizado, de modo que o subsídio acabou beneficiando mesmo as classes sociais mais favorecidas. Ao onerar as empresas com custos mais elevados para os serviços que elas mais usam - interurbano e internacional - esse subsídio às avessas acabou significando uma penalização às classes mais pobres, pois certamente o diferencial de custos foi repassado aos preços dos produtos que elas consomem. Adicionalmente, num regime de competição na exploração dos serviços, a manutenção de subsídios cruzados é insustentável.

Para que a competição ocorra de maneira eficiente, seria necessário tomar medidas preliminares antes do estabelecimento do regime de competição, como rebalancear as tarifas dos serviços de telecomunicações, aumentando a dos serviços locais (assinatura e tráfego) e reduzindo as dos serviços interurbano e internacional. Por outro lado, o

rebalanceamento é também condição essencial para permitir que as receitas de cada serviço cubram os respectivos custos e proporcionem a mencionada margem adequada de retorno capaz de atrair os investimentos privados.

Observando isso o governo, através das portarias de n^{os} 217 a 225 de 3 de abril de 1997, acabou com o subsídio cruzado entre as tarifas que era um problema a ser eliminado até a privatização o que representa um aumento na capacidade competitiva das empresas. As modificações podem ser vistas na tabela 5.

TABELA 5
REAJUSTE DOS SERVIÇOS TELEFÔNICOS

ITEM	VARIAÇÃO
Assinatura Residencial	+ 270%
Assinatura Não-residencial	+ 59%
Pulso Local	+ 61%
Tronco	+ 59,24%
Ficha	+20%
Interurbano (min. médio)	- 31%
Internacional (min. médio)	- 16%

Fonte: O Globo

Outra razão importante para a incapacidade de investimento é proveniente das restrições à gestão empresarial imposta às empresas estatais de modo geral, pelas imposições constitucionais. Essas imposições não disciplinavam as empresas estatais pela exigência de resultados no cumprimento de sua missão, mas sim através de mecanismos de controle, que além de ineficazes, limitam exageradamente a flexibilidade operacional indispensável à atuação empresarial, particularmente em ambiente competitivo. Essas

restrições vão desde a exigência de processos licitatórios extremamente burocratizados e formalistas para as contratações de bens e serviços - que têm como consequência inevitável o aumento de custos e de prazos - até a gestão de recursos humanos, como limitações salariais e exigência de concurso público para admissão e progressão interna, passando pela impossibilidade de constituição de subsidiárias ou participação acionária em outras empresas sem prévia autorização legislativa, além da exigência de submissão de seu orçamento de investimentos à aprovação do Congresso Nacional. Acresce-se a isso o aumento de custos operacionais decorrente da grande quantidade de controles necessários ao atendimento do excessivo formalismo dos diferentes órgãos internos e externos de fiscalização.

As duas razões apontadas para justificar a incapacidade de investimento não são, entretanto, as únicas. Uma outra, de importância igual ou maior, deve ser citada: é a acomodação do monopólio, resultante da ausência de competição. A necessidade de conquistar e manter clientes, em ambiente de competição, funciona como forte estimulante à busca de soluções inovadoras para o melhor atendimento à demanda, para a redução de custos e para a melhoria da qualidade. Esse estímulo, as empresas estatais da área de comunicação não tiveram.

CAPÍTULO III

A REESTRUTURAÇÃO DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES

O setor de telecomunicações passa por profundas transformações que são ditadas por três fatores que se interrelacionam: a evolução tecnológica; a globalização da economia; e a rapidez das mudanças no mercado e nas necessidades dos consumidores. Sob esse contexto, a regulamentação do setor no Brasil tem que passar por modificações, dado que na época em que ela foi concebida o mercado era essencialmente monopolístico e pouco diversificado e apresentava-se em estágio tecnológico que já está amplamente superado atualmente. Com este objetivo desenvolveu-se um novo modelo institucional para as telecomunicações.

O desenvolvimento desse novo modelo institucional para as telecomunicações brasileiras é baseado num conjunto de objetivos que podem ser sintetizados em duas idéias principais: a competição e a universalização do acesso aos serviços básicos.

Com relação a idéia de competição, foi proposto pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, no início de seu governo, uma emenda constitucional (Emenda Constitucional nº 8, de 15 de agosto de 1995) objetivando a flexibilização do monopólio estatal nas telecomunicações. Deste modo, estabelecer-se-ia o regime de competição na prestação de serviços de telecomunicações. Mas para que tal objetivo fosse alcançado, foi proposta a eliminação da exclusividade da concessão para exploração dos serviços públicos pelas empresas sob controle acionário estatal. Obtendo-se assim o aumento da produtividade da economia e o benefício do usuário.

Para que a idéia de universalização do acesso seja concretizada, deve-se considerar duas situações genéricas:

- devem ser fornecidos serviços de telecomunicações individuais a qualquer pessoa ou organização que os desejar; com níveis de qualidade aceitáveis, com tarifas comercialmente razoáveis e dentro de um prazo razoável;
- devem ser fornecidas outras formas de acesso a serviços de telecomunicações, em localizações geográficas convenientes, a tarifas acessíveis, àquelas pessoas que não tiverem condições econômicas de pagar tarifas comercialmente razoáveis por serviços individuais.

Na primeira dessas situações, as tarifas, ditas comercialmente razoáveis, devem cobrir os custos operacionais e fornecer retorno comercialmente atrativo ao capital investido. Desse modo os provedores de serviço utilizarão como parte de sua estratégia de negócios satisfazer os clientes, ou seja, a introdução de competição na exploração dos

serviços fará com que os consumidores economicamente atrativos sejam atendidos satisfatoriamente, além de permitir que tenham acesso a serviços que preencham de forma adequada suas necessidades de telecomunicações.

Já a segunda situação refere-se àqueles casos em que o custo de fornecer o acesso físico seja elevado (por exemplo, em localidades remotas no interior do País, nas áreas rurais, nas periferias das grandes cidades, em regiões escassamente povoadas) ou em que os clientes potenciais não disponham de renda suficiente capaz de atrair investimentos de algum provedor de serviço. Nesse caso, o acesso a serviços de telecomunicações poderá necessitar de algum tipo de subsídio, que por sua vez será planejado e distribuído de modo a não criar vantagens nem desvantagens para nenhum dos operadores e, ao mesmo tempo, deverá atender a esse objetivo social com menor custo.

Atualmente, o processo de reforma estrutural do setor de telecomunicações pode ser dividido em três estágios: o primeiro foi iniciado com a aprovação da Lei nº 9.295, de 19 de julho de 1996; o segundo consiste na proposta de alteração do atual modelo brasileiro de telecomunicações através da Lei Geral das Telecomunicações; e o terceiro estágio se realizaria após a aprovação do Projeto de Lei proposto.

III.1 - 1º ESTÁGIO - A LEI Nº 9.295

A Lei nº 9.295 objetivou a abertura à competição de alguns segmentos de mercado com alta atratividade para os investimentos privados passando a regular os seguintes serviços:

- Serviço Móvel Celular: serviço de telecomunicação móvel terrestre que utiliza sistema de radiocomunicações com técnica celular, conforme definido na regulamentação, interconectado à rede pública de telecomunicações, e acessado por meios de terminais portáteis, transportáveis ou veiculares, de uso individual;
- Serviço Limitado: serviço de telecomunicações destinado ao uso do próprio executante ou à prestação a terceiros, desde que sejam estes uma pessoa, ou grupo de pessoas naturais ou jurídicas, caracterizado pela realização de atividade específica;
- Serviço de Transporte de Sinais de Telecomunicações por Satélite: serviço de telecomunicações que, mediante o uso de satélites realiza a recepção e emissão de sinais de telecomunicações, utilizando radiofrequências predeterminadas.
- Serviço de Valor Adicionado - atividade caracterizada pelo acréscimo de recursos a um serviço de telecomunicações que lhe dá suporte, criando novas utilidades relacionadas ao acesso, armazenamento, apresentação, movimentação e recuperação de informações, não caracterizando exploração de serviço de telecomunicações.

III.1.1 - O PROCESSO DE CONCESSÃO DA BANDA B DE TELEFONIA CELULAR

É através da Lei nº 9.295 que está sendo possível ocorrer a concessão da banda B da telefonia celular a empresas privadas. As bandas B e A são frequências através das quais é transportado o som da telefonia celular. É por essas frequências que uma chamada de uma linha convencional ou celular chega a outro celular. O Ministério das Comunicações decidiu que a telefonia celular explorada pelas estatais do Sistema Telebrás usaria a frequência da banda A, deixando para o setor privado a banda B.

O processo de concessão da banda B da telefonia celular pode ser sintetizado da seguinte forma:

1) Entrega das Propostas

Quinze consórcios entregaram suas propostas para as áreas de exploração em que o país foi dividido. As áreas de 1 a 6 são consideradas nobres (mais rentáveis) e as de 7 a 10 não nobres (menos rentáveis), sendo que cada consórcio poderá ter apenas uma concessão em cada uma dessas duas categorias. Por isso, as análises para as dez áreas de exploração em que o país foi dividido, como pode ser visto na tabela 6, não vão ocorrer ao mesmo tempo. O Ministério estudará as propostas para duas áreas de cada vez. As primeiras serão as áreas 1 e 7, seguidas da 2 e 8; 3 e 9; 4 e 10; 5, sozinha, e 6, sozinha. Cada consórcio

entregou propostas para várias áreas diferentes, mas só poderá ganhar a licitação para uma das áreas nobres e uma das áreas não nobres. Assim, o consórcio que sair vencedor da disputa para a exploração da área 1 já estará automaticamente excluído da disputa pelo restante das áreas nobres.

TABELA 6
DIVISÃO DAS ÁREAS DE EXPLORAÇÃO DA TELEFONIA CELUAR

	ÁREAS DISPUTADAS	NÚMERO DE PROPOSTAS RECEBIDAS
1	Capital de São Paulo e região metropolitana	7
2	Interior de São Paulo	7
3	Rio de Janeiro e Espírito Santo	9
4	Minas Gerais	8
5	Santa Catarina e Paraná	10
6	Rio Grande do Sul	8
7	Distrito Federal, Mato Grosso do Sul, Goiás, Tocantins, Rondônia e Acre	1
8	Amazonas, Roraima, Amapá, Pará e Maranhão	0
9	Bahia e Sergipe	5
10	Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Alagoas e Paraíba	7

Fonte: O Globo

Mas pelo menos três grandes grupos econômicos - as Organizações Globo, o Banco Bradesco e a operadora italiana Stet - adotaram uma tática de disputa pelas concessões que permitirá ganhar duas áreas nobres da banda B de telefonia celular. Isso só é possível, porque o edital da minuta do Ministério das Comunicações prevê que um conglomerado que tiver menos de 20% de participação em consórcio poderá ganhar quantas áreas vencer na concorrência.

As Organizações Globo e o Bradesco, que entraram na disputa com uma empresa denominada União Globo Bradesco (UGB), e a Stet utilizaram justamente a brecha permitida pelo Ministério das Comunicações para poder vencer em duas áreas nobres. A UGB e a Stet participam respectivamente, com 60% e 3% de participação no consórcio TT2, no qual a AT&T tem 37%, para disputar as áreas 1,2 e 3. Mas ao mesmo tempo a UGB tem 19% e a Stet 44% no Consórcio Vicunha Telecomunicações, no qual o grupo Vicunha responde por 37% das ações e que disputará as áreas 4, 5, 6, 9 e 10.

Logo, a formação acionária adotada pelos grupos respeita a minuta do edital e permite perfeitamente que eles ganhem duas concessões em áreas nobres.

A área 8 foi a única a não receber nenhuma proposta. Isso pode ser explicado pelo fato da região Norte ser uma região muito extensa o que obriga o uso de comunicações por satélite, que é mais caro do que o sistema de Estação Rádio-Base (ERBs). Além disso,

trata-se de uma região de pouca densidade populacional e com uma das menores rendas do país.

2) Primeira Licitação

O governo vai analisar primeiro as propostas para as áreas 1 e 7. Serão analisados os documentos sobre a qualificação técnica dos concorrentes, se a operadora, peça obrigatória em todos os consórcios, tem experiência compatível com a área reivindicada e se os grupos têm condições de fazer os investimentos requeridos no contrato, além de outras exigências da Lei de Licitações, como certidões negativas de débitos fiscais e previdenciários. Em seguida, o governo vai anunciar os consórcios aprovados nesta fase. Se não houver contestação, serão abertos os envelopes com as propostas para o preço da concessão e das tarifas.

3ª) Anúncio dos vencedores e assinatura do contrato

Após cerca de 40 dias da entrega das propostas, o ministério anunciará os vencedores, um para cada área. A partir da assinatura do contrato, as empresas vencedoras terão um prazo máximo de um ano para entrar em operação. Neste período, o serviço tem que ser oferecido a cidades com mais de 200 mil habitantes. Cinco anos após a assinatura do contrato, o serviço deve estar sendo prestado em pelo menos 70% da área de concessão.

Em São Paulo a operadora da área 1 deverá colocar à venda os primeiros celulares em dezembro. No restante do país, a estimativa é de que isso só aconteça no fim de 1998, pois só após a assinatura dos contratos das áreas 1 e 7 é que o governo iniciará as próximas licitações.

O primeiro passo para a abertura do setor de telecomunicações à iniciativa privada já foi dado. Em 4 de julho de 1997, o governo anunciou os dez consórcios habilitados para a exploração do serviço móvel celular. Cinco consórcios foram desclassificados por não atenderem às exigências do edital. A divulgação dos consórcios habilitados reduziu o número de concorrentes à área 3 para seis empresas. Na área 9 a disputa ficou reduzida a dois consórcios.

A privatização da banda B começará pelo Distrito Federal em novembro. O consórcio Americel, por não ter concorrentes ganhou o direito de explorar a área 7. Na proposta do Americel, o valor da concessão foi de US\$338,5 milhões com ágio de 25,37% acima do preço mínimo exigido pelo edital.

A principal vantagem que já é observada são os preços inferiores aos cobrados pelas estatais que atuam na área. As tarifas de assinatura básica e de habilitação, por exemplo, serão respectivamente, 30,36% e 52%, mais baratas.

Atualmente o governo já estuda mecanismos para privatizar a telefonia móvel (banda A) do Sistema Telebrás o mais rapidamente possível, porque teme que a concorrência entre o serviço privado e o estatal desvalorize o patrimônio estatal.

III.2 - 2º ESTÁGIO - A PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DO ATUAL MODELO DE TELECOMUNICAÇÕES

O segundo estágio da reforma do setor de telecomunicações visa alterar profundamente o atual modelo brasileiro de telecomunicações. Assim, a exploração do serviço que é monopolista passaria para uma condição competitiva e o Estado que era provedor passaria para a função de regulador dos serviços e indutor das forças de mercado. Além disso, pretende-se criar um ambiente de estabilidade regulatória que estimule investimentos no setor.

Com a finalidade de se obter a mudança da condição atual do mercado, que é monopolista para o novo cenário pretendido para as telecomunicações brasileiras, é indispensável a presença de um órgão regulador, conforme determinado pelo novo texto da Constituição Federal. Esse órgão terá como principais objetivos: promover a competição justa, defender os interesses e os direitos dos consumidores dos serviços e estimular o investimento privado.

Embora o melhor regulador para os mercados seja a competição, pode-se observar que em todos os países que já passaram pelo processo de reestruturação de suas telecomunicações, foi implementado algum tipo de órgão regulador. Este órgão faz-se necessário porque se deixarmos as próprias forças do mercado exercerem esta regulação, haveria um domínio do operador monopolista, pois uma vez que o operador (no caso do

Brasil, a empresa que adquirir uma das companhias regionais) detém praticamente toda a infra-estrutura e todos os clientes, ele poderia impedir, ou pelo menos dificultar, a entrada de novos concorrentes no mercado.

O órgão regulador deverá ter autoridade para fazer cumprir a lei e os regulamentos. A autoridade do órgão, em conjunto com as dos organismos de defesa da concorrência, será essencial para garantir a proteção dos consumidores contra comportamentos anticompetitivos.

Em função desses fatores foi criado nos artigos 7 e 8, do Projeto Lei, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), como autoridade administrativa independente, integrada porém à Administração Federal Indireta vinculada ao Ministério das Comunicações. Desse modo, foi instituída uma norma constitucional para confiar a regulação das telecomunicações brasileiras a um órgão independente.

Esta Agência deverá: regular as telecomunicações, exercendo o poder concedente dos serviços públicos e a administração ordenadora das atividades privadas; acompanhar as atividades e práticas comerciais no setor, com a fixação, controle e acompanhamento das tarifas dos serviços prestados no regime público, além de controlar, prevenir e reprimir as infrações contra a ordem econômica.

Só após a criação da Agência é que será possível acontecer a remodelação do Sistema Telebrás. O Sistema será dividido em quatro empresas regionais e na Embratel. Uma dessas empresas regionais é a Telesp, que possui o maior sistema de comunicações do Brasil e representa mais de 30% do Sistema Telebrás. Enquanto que as empresas regionais explorariam os serviços locais, interurbano intra-estadual e interestadual, dentro de sua área de concessão; a Embratel exploraria os serviços intra-estadual, interestadual e internacional em todo o país, isso provocaria uma competição entre as empresas regionais e a Embratel a nível intra-estadual e interestadual. Já a nível local essa competição nos serviços, inicialmente, não ocorreria. A competição viria a ocorrer quando o governo concedesse outorgas para novos operadores, que seriam autorizados a prestar qualquer serviço. Desse modo eles iriam obtendo gradativamente autorizações região após região, até cobrirem todo o território nacional, quando então não teriam qualquer limitação de atuação, nem geográfica nem de serviços. Assim, os novos operadores poderão, inclusive, competir nos serviços de longa distância entre as regiões de concessão e nos serviços internacionais.

No momento que estas empresas tornam-se regionais, elas se fortalecem uma vez que seus investimentos se voltam para suas respectivas regiões. Portanto, essas empresas deverão dispor de fluxo de caixa adequado, grande potencial de crescimento e oportunidade de atingir bons níveis de receita por acesso.

A regionalização deve ser feita de modo a facilitar a privatização. Neste caso a homogeneidade da região irá facilitar tanto a operação da empresa como a tarefa do órgão regulador. Deste modo o órgão regulador não precisará adotar regras diferenciadas para uma mesma empresa, em função das variações no mercado que ela atende.

Para que houvesse uma competição justa entre operadores novos e antigos, todos deveriam estar sujeitos às mesmas obrigações, no entanto existirá uma regulamentação diferenciada entre operadores antigos e novos. Isto porque os operadores antigos têm uma situação inicial mais vantajosa em relação aos novos - dispõem de uma grande planta instalada, têm milhares ou mesmo milhões de clientes, dispõem de um fluxo de caixa que lhes permite financiar parte substancial de suas necessidades de investimento, têm uma marca conhecida no mercado - logo para que os operadores novos progridam, torna-se necessário dar-lhes obrigações diferenciadas.

Durante o período entre a aprovação da nova Lei até a outorga das primeiras novas licenças, os atuais operadores continuarão com a sua situação monopolista, que persistirá mesmo depois que os novos operadores estiverem em atividade. Durante algum tempo, os atuais operadores dominarão o mercado até que este se torne efetivamente competitivo. Por outro lado, os antigos operadores estarão sujeitos a uma regulamentação que tem por fim reduzir seu poder sobre o mercado. De acordo com esta regulamentação eles são obrigados a levar em consideração as imposições de investimento, especialmente de caráter social.

Essas imposições, que serão removidas quando houver competição efetiva, seriam as seguintes:

- a) Os operadores devem manter uma continuidade da prestação do serviço, de modo que esta só poderá ser interrompida quando houver justificativas.
- b) As redes devem ser expandidas de forma que os operadores prestem os serviços aos clientes que estiverem dispostos a pagar tarifas comerciais que cubram os custos de capital e os custos operacionais dentro de prazos razoáveis.
- c) Conforme definido pelo órgão regulador os operadores devem atender aos objetivos iniciais de prestação do serviço universal. Mas se houver déficit nesse atendimento, este será dividido proporcionalmente entre todos os participantes do mercado, através de um mecanismo apropriado.
- d) A qualidade do serviço do setor deverá alcançar o nível do padrão internacional dentro de um prazo de tempo razoável. Para tal o órgão regulador deverá estabelecer metas específicas de qualidade, assim como a metodologia de sua aferição.

e) Quanto as tarifas, a regulamentação impedirá que os operadores realizem o aumento abusivo de preços para os consumidores, e também, que cometam preços predatórios que impeçam a entrada de novos competidores no mercado.

f) A separação contábil deverá ser mantida pelos operadores para os serviços prestados em regime de competição, deste modo seus custos tornam-se transparentes para o órgão regulador, que assim poderá averiguar a eventual existência de subsídios cruzados ou a prática de “dumping”.

Com relação aos novos operadores, o órgão regulador só deverá permitir a entrada no mercado de companhias confiáveis, empenhadas em atingir os objetivos pretendidos para o futuro cenário das telecomunicações no país. Inicialmente a regulamentação sobre os novos operadores será mais favorável, mas posteriormente deverá ser modificada, de modo a se ter equilíbrio entre os novos e os antigos operadores. Dessa forma a regulamentação inicial sobre os novos operadores deveria considerar os seguintes aspectos:

a) demonstração de capacidade: é um requisito necessário para os pretendentes a uma outorga. Estes terão que provar que dispõem da capacidade técnica e de marketing necessária para prestar serviços confiáveis, e de capacidade financeira suficiente para suportar a etapa inicial de altos investimentos com baixos retornos;

b) apresentação de plano de negócios viável: da mesma forma, antes de receber a outorga, os pretendentes deverão apresentar ao órgão regulador um plano de negócios razoável. A evolução dos planos será acompanhada pelo órgão regulador, e eles poderão ser atualizados sempre que necessário;

c) financiamento do serviço universal: todos os novos operadores deverão contribuir para o financiamento das obrigações de serviço universal. Inicialmente os novos operadores não serão obrigados a prestar tais serviços, mas poderão sê-lo no futuro, contanto que os eventuais déficits sejam cobertos por contribuições de todos os operadores;

d) tarifas e qualidade: com relação a esta consideração não haverá regulamentação específica sobre os novos operadores. Entretanto, na hipótese de que os operadores dominantes terão esse tipo de regulação, as condições estabelecidas para estes acabarão servindo de parâmetro também para os novos operadores.

Devido a limitação de capital nacional para o financiamento desses investimentos, observa-se que um fator importante para o sucesso de qualquer estratégia de privatização poderá ser a atração de parceiros estratégicos, com conhecimento operacional e tecnológico de alta qualidade. Estes parceiros seriam capazes de gerar consideráveis investimentos de capital de longo prazo e de reestruturar as operações atuais. Deste modo tornaria-se viável a ampliação da disponibilidade e da qualidade dos serviços prestados.

Dadas as características sócio-econômicas do Brasil, essa reestruturação conduzirá à constituição de empresas diferentes em termos de atratividade para o investimento privado, o que proporcionará a adoção de diferentes estratégias para cada uma das regiões onde a competição for introduzida. Assim, a competição deverá ser mais rápida nos mercados mais atraentes e um pouco mais lenta nas regiões menos atrativos.

III.3 - 3º ESTÁGIO - A APROVAÇÃO DO PROJETO LEI DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES

No dia 18 de junho de 1997, a Câmara dos Deputados aprovou a Lei Geral das Telecomunicações autorizando a venda das estatais de telefonia. Com a aprovação na Câmara o projeto foi encaminhado para o Senado.

Com a aprovação do Projeto Lei proposto no Senado, terá início a terceira etapa da reforma, que consistirá na criação efetiva do órgão regulador, na privatização das atuais operadoras estatais e na implementação do regime de competição na exploração de serviços.

CAPÍTULO IV

UMA ABORDAGEM INTERNACIONAL

IV.1 - O CASO AMERICANO

O Sistema de Telecomunicações nos Estados Unidos pode ser dividido em dois períodos:

- 1º) Do final do século passado, com a formação do sistema Bell (AT&T). Seguido por um breve período de competição, quando a Bell perde o seu direito de patente, e culminando com o retorno do monopólio da AT&T;
- 2º) Começa em meados dos anos 60, quando o processo de descentralização têm início, permitindo a licença da primeira operadora de serviços de longa distância e terminando com a fragmentação da AT&T.

Nos EUA a provisão de serviços telefônicos e a sua infra estrutura nunca foram controladas pelo governo. Em 1876, Alexander Bell obteve uma patente de sua invenção: o telefone. A partir daí, derivou-se o Sistema Bell, isto é a AT&T. A AT&T era a companhia que controlava os vários constituintes do Sistema Bell e dominava o sistema de telecomunicações dos Estados Unidos. Após a invenção do telefone o Sistema Bell passa a desafiar a companhia de telégrafo Western Union, que fornecia anteriormente o serviço de comunicação a longa distância.

Em 1880, Bell e Western Union fazem um acordo. A Western Union entrega suas patentes de telefonia e vende suas estações telefônicas para Bell. No acordo a Bell fica fora dos telégrafos e a Western Union fica fora dos telefones.

Devido ao fato de possuir o monopólio da patente, a Bell era a empresa dominante dos serviços de telecomunicações, não permitindo sistemas locais. Posteriormente as companhias que desejassem se estabelecer deveriam entrar em acordo com a Bell dado que a expiração de sua principal patente só ocorreria em 1984. Além disso, como a Bell adquiriu a Western Electric (produtora de equipamentos) da Western Union, as companhias tinham que pagar aluguel sobre os equipamentos que elas têm que adquirir para operar.

Protegida por suas patentes, o Sistema Bell expandiu sua cobertura pela cidade de forma a ligar as estações locais.

Durante muito tempo a Bell Company foi protegida por patentes. Entretanto, após a expiração do direito de sua patente em 1894, mais de 1000 firmas foram atraídas a entrar no mercado. É argumentado que a Bell Company provavelmente subestimou a elasticidade preço da demanda por telefones. Mantendo o preço alto ela encorajou e permitiu a entrada de competidores, que assim ganharam uma grande porção do mercado.

Nos primeiros quatro anos de expiração da patente, as firmas independentes espalharam suas redes nas áreas rurais que eram negligenciadas pela Bell. Em 1900, essas firmas controlavam 38% dos telefones instalados, em 1907, o controle já era de 49%. A rápida expansão dos serviços telefônicos nas áreas urbana e rural foi resultado da competição entre as operadoras em interconectar o maior número de clientes possíveis. Essa competição proporcionou uma rápida expansão das redes e queda do nível de preços acarretando aumento na demanda.

Em 1907, as operadoras independentes já haviam estabelecido 10.109 redes locais, representando 10 vezes mais o número de redes que a Bell Company estabeleceu em seus 18 anos de monopólio. A Bell recusava-se a interconectar seus sistemas telefônicos com as operadoras independentes, a menos que as operadoras se incorporassem a ela ou vendessem alguns de seus troncos telefônicos. Alguns sucumbiram a tentação, mas outros adotaram uma tática agressiva de se instalar em áreas aonde a Bell possuísse estações telefônicas. Entre 1904 e 1914, mais de 55% da população americana vivia em áreas com dois sistemas telefônicos que não se interconectavam.

No período de 1907 a 1910 inicia-se a regulamentação do Setor de Telecomunicações dos EUA. Em 1907, o presidente da Bell, Theodore Vail, vislumbra a proteção a partir da competição por meio da regulamentação. Entre 1907 e 1910, o Poder Legislativo do Estado parece ter adotado a filosofia de Vail. A competição foi rejeitada em favor da regulação de licenças exclusivas e das taxas de retorno.

O Departamento de Justiça observava o comportamento anticompetitivo da Bell. Com isso, em 1913, para que as investigações anti-truste cessem a Bell concorda em:

- cessar a aquisição das operadoras independentes;
- fornecer interconecção para os independentes remanescentes.

A Interstate Commerce Commission (ICC) foi empossada para regular as comunicações telefônicas interestaduais e por telégrafo. Entretanto, entre 1910 e 1934, esta regulamentação federal foi mínima. Durante este período a ICC não introduziu nenhum procedimento formal para reduzir as tarifas.

A AT&T estava ciente da necessidade de medidas defensivas. Desde o início o controle da inovação tecnológica tornou-se um meio crucial para impedir competidores potenciais. As patentes tornaram-se uma proteção importante para a empresa.

Com os Laboratórios Bell a AT&T estabeleceu o maior instituto de pesquisa privada do mundo. Em 1935, a AT&T licenciou aproximadamente 6000 patentes. Este progresso tecnológico tornou-se uma importante barreira de entrada no mercado.

O segundo método de proteção usado pela AT&T nasceu da integração vertical. Ao lado das redes local, longa distância e internacional e os laboratórios Bell, a AT&T ainda produzia seus próprios equipamentos através da Western Electric, obtida da Western Union no acordo de 1880. A política de aquisição da AT&T fez da Western Electric sua única fornecedora. Assim qualquer firma que desejasse entrar no mercado era obrigada a instalar uma rede e iniciar a fabricação ao mesmo tempo.

Dada a posição dominante da AT&T, poderia haver três alternativas para o seu controle:

- 1^a) Reforçar mais a competição pela política anti-truste. Isto levaria a fragmentação da firma verticalmente integrada;
- 2^a) Nacionalização e provisão pública;
- 3^a) Regulamentação pública do monopólio privado.

A regulamentação pública do monopólio privado foi a alternativa escolhida. Em 1934, o Congresso criou a Federal Communications Commission (FCC) que controlava as comunicações por rádio e telefone. Foi então assinado o termo de regulamentação das

comunicações telefônicas interestaduais e internacionais e das comunicações de serviços por telégrafo.

Entre 1936 e 1939, a FCC aprova a realização de um estudo inicial sobre as tarifas básicas da Bell, dos custos e da estrutura de preços. Entretanto, não houve interrogatório público formal sobre estes resultados até 1965. A FCC confiava nas discussões informais com os executivos da Bell, em outras palavras, ela era partidária da política monopolista da Bell.

Após a Segunda Guerra Mundial as pressões para o uso da política anti-truste cresceram. O caso anti-truste de 1948 permitiu separar a rede AT&T da Western Electric, liberando o mercado de equipamentos, pois a integração vertical da AT&T aumentava a dificuldade de regular os serviços locais e de longa distância. Foi também após a Segunda Guerra que cresceu a competição por ondas de radiotransmissão que juntamente com os satélites passou a dominar as comunicações a longa distância.

O Consent Decree de 1956 confirmou a posição da AT&T como um monopólio privado e em decorrência disso proibiu que a AT&T entrasse no mercado competitivo de computador o que a obrigou a licenciar suas patentes para as companhias que operavam neste mercado.

A Liberalização da rede nos EUA

A desregulamentação da AT&T levou muito tempo por ser ela uma firma dominante, muito influente em Washington e a FCC não ser capaz de controlá-la.

Três fatores levaram a liberalização da rede nos EUA:

- Mudanças de interesses políticos;
- Progresso tecnológico;
- Ações não coordenadas de um sistema regulador desarticulado.

Os interesses políticos estavam relacionados com a política de preços dos operadores. Até 1930 o mecanismo de preço board-board foi aplicado. De acordo com este mecanismo todos os custos da rede local eram colocados para os serviços locais e de acesso. Este mecanismo de cálculo foi relativamente fácil de administrar e contava com preço de custo básico. Entretanto, em “Smith versus Illinois Bell”, a Suprema Corte rejeitou este esquema de preços em 1930. Isto obrigou a AT&T a mudar para o princípio station-station. Sob esta política, as chamadas a distância tinham que contribuir com os custos da rede local. Isto levou ao subsídio cruzado dos serviços locais e acesso aos serviços a longa distância. A AT&T não se opôs ao subsídio cruzado porque isto somente significa um mero procedimento de contabilidade; uma transferência da AT&T longa distância para as suas próprias operadoras locais.

No entanto, por causa do subsídio cruzado a AT&T estava completamente a mercê do regulador. Quanto maior a margem de lucro das vias a longa distância mais lucrativo tornava-se o ingresso no mercado. Assim a regulamentação criou incentivos para acabar com o monopólio da AT&T.

Quanto ao progresso tecnológico, a FCC permitiu a empresas privadas o uso da banda de ondas de radiotransmissão em 1959, através da “Above 890 Decision” na qual decidia que havia suficientes frequências acima de 890 megaciclos para prover as necessidades dos usuários. Isto foi o pretexto para a Microwave Communicators Inc. (MCI), rival da AT&T, requisitar autorização para operar com estas ondas, em 1963.

Em 1968 as Cortes começam a retirar da AT&T seu monopólio sobre o fornecimento de terminais de equipamentos. Em 1969, após uma longa batalha legal, a operadora rival Microwave Communicators Inc. teve permissão para construir e operar uma linha de ondas de radiotransmissão entre Chicago e St. Louis fazendo com que houvesse um crescimento lento mas estável da competição a longa distância.

Em relação as redes de satélite, em 1972, a FCC permitiu que qualquer companhia estabelecesse uma rede de satélites independente. Entretanto, no início, os provedores de satélite têm de se interconectar com a rede terrestre da AT&T devido ao tamanho das estações terrestres. Assim, a ameaça derivada da entrada de satélites foi menor.

Nos EUA, o setor de telecomunicações é regulado por cinco instituições diferentes que algumas vezes têm jurisdições que se sobrepõem e interesses divergentes. A mais poderosa é a Legislação do Congresso. Entretanto, ela é uma força reguladora influenciável pelos diferentes interesses políticos.

Outro órgão regulador é a FCC, que é responsável pela aprovação de licenças para os operadores e para o requerimento de interconecção no mercado interestadual, os reguladores estatais supervisionam o mercado dentro do estado. Já o Departamento de Justiça junto com as Cortes Distritais executam a política anti-truste.

O Departamento de Justiça percebe que a AT&T não é suficientemente controlada pela FCC. Ele sustentava a resistência da Bell a competição derivada dos avanços tecnológicos. A desregulamentação levou um longo período, porque a AT&T dominava a indústria e possuía grande influência em Washington. Durante todos os estágios de desregulamentação que englobaram: a perda do monopólio de fornecimento de equipamentos (1968) e a entrada de um competidor nos serviços de longa distância (1969), a AT&T tentou impedir a introdução da competição utilizando-se de sua influência em Washington, uma vez que o Congresso era incapaz de concordar com qualquer legislação que determinasse a extensão da competição ou os limites da regulamentação da competição.

A AT&T ficou isenta da política anti-truste desde o Consent Decree de 1956, mas com a entrada de operadores a política anti-truste torna-se importante de novo. A AT&T alega um comportamento anticompetitivo dos seus rivais, deste modo induzindo o Departamento de Justiça a trazer o caso anti-truste de 1974. O caso anti-truste culminou na Modificação do Julgamento Final (MJF) ordenando a fragmentação da AT&T em 1984.

Os principais resultados do julgamento:

1- Foram criadas sete Companhias Operadoras Regionais Bell (RBOCs) que receberam ativos da rede local da antiga companhia AT&T.

2- Os EUA foi repartido em 192 Áreas Transportadoras de Acesso Local (LATAs), e os serviços dentro de cada LATA são fornecidos por uma Estação Provedora Local (Local Exchange Carrier - LEC). A Estação Provedora Local seria uma das Companhias Operadoras Regionais Bell ou uma das pequenas companhias locais. As Companhias Operadoras Regionais Bell foram proibidas de fornecer linhas entre diferentes Áreas Transportadoras de Acesso Local dentro da sua região, deixando essas vias para serem fornecidas pela nova companhia AT&T junto com seus rivais de longa distância, que juntos foram chamados de "Interexchange Carrier" (IXCs).

3- Exceto em alguns estados, os “Interexchange Carrier” foram proibidos de oferecer mais serviços dentro de qualquer Áreas Transportadoras de Acesso Local (serviços intra LATA).

4- Foi permitido a AT&T manter seu ramo de equipamentos, Western Electric enquanto as Companhias Operadoras Regionais Bell foram proibidas.

5- As Companhias Operadoras Regionais Bell foram proibidas de entrar nos Serviços de Valor Adicionado das Redes (VANS), dentro de suas próprias regiões.

A razão porque as Companhias Operadoras Regionais Bell foram proibidas de operar nos serviços a longa distância, no suprimento de aparelhos e nos serviços de valor adicionado das redes, era devido à grande competição destes mercados, se lhes fosse permitido, haveria discriminação para com os rivais.

Recentemente as Companhias Operadoras Regionais Bell têm feito campanha para entrar nos mercados interLATA e nos serviços de valor adicionado das redes nas suas regiões. Hoje, existem centenas de companhias telefônicas locais independentes que são monopolistas em suas áreas.

A regulamentação dos serviços interestaduais que envolvem os “Interexchange Carrier” é feita pela FCC, enquanto que todos os serviços intraestaduais que envolvem os

“Interexchange Carrier” e Estações Provedoras Locais, são administrados por vários estados reguladores.

Os “Interexchange Carrier” pagam tarifas de acesso para as Estações Provedoras Locais, para o transporte local de suas chamadas, e todos os “Interexchange Carrier” têm “acesso igual”, no sentido de que quase todos os usuários podem ser assinantes de um “Interexchange Carrier” de sua escolha, ou alternativamente podem usar qualquer outro provedor discando um código de 5 dígitos.

Ao lado da AT&T há duas outras operadoras comuns oferecendo serviços nacionais de longa distância, a MCI e a US-Sprint. Dada a sua vantagem em tamanho e rendimento a AT&T é capaz de desenvolver os seus serviços muito mais fortemente que as suas rivais, sendo a maior provedora de serviços a longa distância. No entanto, não é completamente dominante, ela detém aproximadamente 60% do mercado, enquanto que sua rival por volta de 1989 ganhou uma participação do mercado interestadual de cerca de 30% para serviços de desvio e linha privada.

Correntemente a FCC opera com um regime de entrada quase completamente grátis para o mercado interLATA com exceção das Companhias Operadoras Regionais Bell.

A AT&T e as Companhias Operadoras Regionais Bell estão regularizadas como operadoras dominantes, que são obrigadas a separar os custos e os rendimentos de suas atividades. Sendo que os serviços devem ser fornecidos de forma justa e não discriminatória.

A competição no mercado americano:

- forneceu o incentivo para as operadoras reduzirem o nível de preços e a estenderem o tamanho de suas redes de forma a não perder clientes;
- promoveu o desenvolvimento de novas tecnologias na área de comunicação, e a modernização das redes devido às pressões de novos competidores;
- permitiu que 93,4% das famílias americanas possuam acesso ao serviço universal.

IV.2 - O CASO BRITÂNICO

A privatização da BT em novembro de 1984 - foi a primeira de uma série de companhias de utilidades com posição dominante no mercado a ser vendida- logo produziu uma alteração radical na política.

Após a década de 70 o Setor de Telecomunicações passou a ser controlado pelo Correio Britânico, que foi reorganizado em 1969. Antes desta reorganização o setor era parte da administração pública. Em 1974 o Departamento de Indústria retirou a supervisão dos Correios, Telégrafos e Telecomunicações (CTT) do Ministério dos Correios e Telecomunicações, que foi dissolvido.

Em 1981, o Ato das Telecomunicações Britânicas dividiu o Correio Britânico em duas empresas:

- A British Telecom: estabelecida como corporação pública, sendo responsável pelos serviços de telecomunicações
- Correio Britânico: ficou responsável somente pelos serviços postais

O poder regulador foi transferido ao Departamento de Indústria que tornou-se responsável pela(o):

- separação do Correio Britânico do setor de telecomunicação;

- licenciamento de novos operadores de rede;
- licenciamento de empresas privadas suprindo os serviços de valor adicionado

Em 1980 a estrutura da BT foi alterada fundamentalmente. Foram discutidas duas opções para uma maior liberalização através da competição

1ª opção: permitir as firmas privadas de compartilhar e revender suas linhas alugadas.

2ª opção: permitir a entrada de outro provedor. Estes poderiam construir uma segunda rede.

O governo exigiu a emissão de relatórios que analisassem estas questões. O primeiro relatório emitido, o Relatório Beesley (1981), considerava a questão da venda irrestrita da BT, todas as restrições para oferecer serviços a terceiros seriam abolidas e a BT seria autorizada a colocar preços para os circuitos alugados. Salvaguardadas as regras, a BT poderia também competir no mercado “non-voice”. No entanto, o Relatório Beesley foi mais além e favoreceu a entrada de outros operadores de rede.

Em fevereiro de 1982 o Consórcio Mercury recebeu uma licença de 25 anos para operar uma rede digital privada para voz e dados.

Três companhias montaram o consórcio:

- Cable & Wireless: 40% das cotas
- British Petroleum: 40% das cotas

- Barclays Bank: 20% das cotas

Em 1984, a Cable & Wireless adquiriu as ações das duas outras companhias e tornou-se a única proprietária da Mercury. Isto foi considerado como um fortalecimento da Mercury, porque dava a Cable Wireless um forte incentivo para transferir Know-how, dado que a Cable Wireless é uma empresa de telecomunicação que possui 79% da Companhia Telefônica de Hong Kong e produz cabos de fibra ótica para transmissão digital nos EUA.

O segundo relatório do Professor Littlechild, avaliava as várias propostas para a regulamentação da BT. Este relatório listou cinco critérios para a avaliação dos regimes reguladores:

1. proteção do consumidor contra a exploração monopólica
2. encorajar eficiência e inovação
3. minimização da responsabilidade da regulamentação
4. promoção de competição
5. lucro da privatização e perspectivas da firma

Vários mecanismos para a regulamentação da BT foram checados sob diferentes critérios e recomendado um “esquema para redução de tarifas locais “ (LTR), através do qual os serviços a longa distância seriam reduzidos gradualmente. O governo adotou um esquema semelhante ao proposto pelo relatório Littlechild, em que o elemento chave da reforma regulatória, seria a regulamentação do sistema de preço máximo, segundo a regra

RPI menos X por cento (RPI-X). De acordo com o RPI-X, é permitido a BT aumentar as tarifas para uma banda de serviços de acordo com o índice de preço a varejo menos o “X”. O “X” tem que ser negociado com a autoridade reguladora e pode refletir a redução de custo devido a avanços tecnológicos. Esses controles de preços são revistos a cada cinco anos, e assim tem-se um mecanismo para fazer frente a mudanças ocorridas de acordo com as circunstâncias do mercado.

Uma das desvantagens do RPI-X é que somente funciona, se o regulador possui uma boa idéia de quão eficiente é atualmente a firma regulada. Outra desvantagem do mecanismo RPI-X é a suposição implícita de que as tarifas no ponto inicial eram razoáveis. Subseqüentemente, devem ser observados os custos que podem ser reduzidos pelo desenvolvimento tecnológico. Esta suposição, no entanto, não pode ser mantida. Antes da privatização, as tarifas da BT, estavam mais distorcidas do que as de outras operadoras européias. Assim, mesmo se o regulador conseguisse fixar “X” de acordo com os custos econômicos, as distorções das tarifas anteriores não seriam eliminadas. Dado o rápido desenvolvimento econômico, é muito improvável que o regulador anteveja corretamente as implicações do desenvolvimento tecnológico sobre as tarifas.

Assim, o mecanismo pode ser criticado devido a sua arbitrariedade. Pois devido a sua inflexibilidade, a regra RPI-X por cento não pode assegurar que a BT passará realmente para todas as reduções de custos que ela conseguiu.

O Ato de Telecomunicações de 1984

Em 1984, o novo Ato de Telecomunicações vendeu pouco mais de 50% das ações da BT para o público. O preço oficial das ações foi subvalorizado e cresceu rapidamente após a compra começar.

Na seção 2 do Ato é abolido o direito exclusivo da BT de disputar o sistema Telecom e também seu envolvimento estatutário na regulamentação. Foi exigido da BT que operasse sob um esquema de licenciamento dado pela Secretaria do Estado. O Ato também exigiu o licenciamento de outro operador (Mercury) e estabeleceu o Office of Telecommunications (OFTEL).

O OFTEL é encabeçado por um Diretor Geral de Telecomunicações (DGT) o qual tem que ser indicado pela Secretaria do Estado. A Secretaria do Estado e o DGT têm que manter e promover a competição efetiva no fornecimento dos serviços de telecomunicações no Reino Unido. O principal dever do OFTEL é supervisionar os operadores de rede. Ele é obrigado a assegurar uma competição aberta e proteger o consumidor. O DGT tem que assegurar que a companhia obrigada a prover o serviço universal é financeiramente viável.

A seção 3 do Ato contém exigências do serviço universal, obrigando a Secretaria do Estado e o OFTEL a assegurar o fornecimento dos serviços de telecomunicações, tais como serviços de emergência, serviços de chamada pública, e serviços em áreas rurais.

Assim, temos como as quatro maiores partes do processo regulador:

- O Departamento de Comércio e Indústria, o qual estabelece o DGT e é responsável pelas licenças de concessão
- O OFTEL, o qual tem de reforçar a obrigação imposta aos operadores de rede pelas suas licenças.
- A Comissão de Monopólios e Fusões , que tem de considerar alterações das licenças e responder pelo comportamento anti-competitivo dos operadores de rede.
- O Diretor Geral do Comércio Amparado, que tem de monitorar os acordos de controle do comércio.

A regulamentação contínua da BT é justificada pela sua posição dominante. Desde que os serviços de rede local ainda são monopolizados pela BT, é provável o aparecimento de subsídios cruzados e preços predatórios se nenhum controle for exercido. Além disso, tem que ser garantido certo padrão de qualidade e continuidade de suprimentos.

As licenças da British Telecom e Mercury

A Mercury e a British Telecom iniciaram a competição a partir de pontos diferentes. A BT possuía a única rede existente. A Mercury, apenas recentemente, começou a construir sua rede a longa distância. A situação de mercado assimétrico necessitava de uma regulamentação assimétrica. Como resultado, as duas empresas obtiveram licenças muito diferentes. As obrigações colocaram as duas operadoras de rede diferindo em pelo menos cinco aspectos:

1. Serviço Universal

De acordo com o contrato de licenciamento a BT compromete-se a fornecer todos os serviços no país inteiro. A Mercury, recebeu o mesmo status de uma operadora de telecomunicações em 1984, mas ela não tinha que fornecer o serviço universal. No entanto, em 1986, ela era obrigada a estabelecer uma rede que ligasse pelo menos 15 das principais cidades do Reino Unido.

2. Obrigações Infra Estruturais

A BT é obrigada a manter todas as cabines telefônicas públicas existentes, fornecer chamadas de emergência e serviços marítimos, e a fornecer a manutenção da rede. Não há obrigação semelhante para a Mercury.

3. Interconecção

A BT é obrigada a fornecer acesso as suas redes para todos os operadores de rede que possuam uma licença. Os custos de acesso têm de ser determinado entre as companhias. No caso de falha, o Diretor Geral da OFTEL tem o poder de decidir a condição de propriedade para o acesso.

4. Revenda

Não é permitido a BT oferecer acesso a empresas que só querem revender os serviços básicos.

5. Fixação de Preço

A Mercury não enfrenta restrições na flexibilidade de fixar seus preços. A BT, pelo contrário, seus preços são limitados. A OFTEL periodicamente investiga as tarifas da BT de modo a impedir qualquer abuso de poder de mercado.

A Competição no Mercado de Telecomunicações do Reino Unido

A proposta britânica de liberalização do mercado de telecomunicações teve três características:

- privatização
- mercado duopolista

- re-regulamentação

Com a competição, o maior problema nasce quando as duas companhias, BT e Mercury, falham em concordar acerca das condições para a interconecção. Foi considerado que a partir do início, a Mercury alugaria as linhas da BT para completar as chamadas telefônicas, transmitidas através de redes de longa distância.

O problema é que o provedor dominante e seu competidor têm interesses contrários em relação aos custos para a interconecção. Aumentando o preço de acesso, a BT pode não somente aumentar seus rendimentos derivados da Mercury, mas pode também indiretamente, elevar os custos de seu rival. A firma dominante tem o interesse em adiar o acesso totalmente, de modo a prolongar sua posição monopolista. A posição de acordo comercial assimétrico criou a necessidade de regular os custos de acesso por uma comissão independente.

Após longa discussão, em 1984, um acordo foi alcançado permitindo a Mercury conectar as suas linhas aos clientes da BT, através da existência de desvios locais. Em 1985, a Mercury conseguiu na Corte, com sua interpretação de “acesso irrestrito”, o direito de acesso às redes de longa distância da BT. A decisão regulamentou que uma chamada telefônica usando a linha de longa distância da Mercury poderia ser acessada pelos que estão realizando as chamadas telefônicas pela rede local e pelos que as recebem. Desde que, a Mercury não possui uma completa rede entre as cidades, ela não pode interconectar

todos os seus clientes. Sua interpretação de “acesso irrestrito” (que prevaleceu) implica que uma chamada pode ser desviada da rede local (BT) para a linha de longa distância da Mercury.

Este arranjo, obviamente, ofereceu a Mercury a oportunidade de fornecer uma maior faixa de serviços, enquanto sua rede não estivesse completamente desenvolvida. A decisão da Corte também liberou a Mercury da forte pressão para construir a sua própria rede. Assim, o acesso irrestrito fortaleceu consideravelmente a Mercury.

O segundo sucesso da Mercury foi o acordo governamental de não licenciar mais operadores de rede até pelo menos o ano de 1990, dando a Mercury uma vantagem de 6 anos para construir a sua própria rede. O acesso irrestrito e a exclusão de mais entrantes até pelo menos 1990, assegurou a Mercury uma condição confortável.

O White Paper

Em março de 1991, o Departamento de Comércio e Indústria publicou o White Paper sobre o futuro da política de telecomunicações no Reino Unido. No White Paper o governo anunciou sua decisão de terminar a política duopolista aplicada aos operadores de rede. Os operadores passarão a ser licenciados e foi feita uma referência especial às companhias de TV a cabo. Enquanto BT e Mercury não podem obter franquia nacional para fornecer os serviços de radiodifusão, as companhias de TV a cabo terão permissão

para fornecer os serviços de telecomunicações. Espera-se dos operadores de cabo que elas forneçam serviços locais ao longo da rede por elas instalada. Em conexão com a Mercury, além dos operadores de longa distância, pode emergir uma rede alternativa completa. Isto diminui a importância das despesas de interconexão. O governo tem reconhecido o problema de que seria mais dispendioso para um operador com obrigação de serviço universal (BT) de servir todo o mercado se os operadores a cabo pudessem servir somente uma parte de sua área franqueada.

Este problema do governo foi previsto pelas companhias regionais que eram proibidas de competir no mercado doméstico de longa distância. As companhias domésticas têm sistematicamente comprado na Inglaterra franquias de cabo desde 1989. Devido a isto, podemos esperar competidores locais competentes no Reino Unido. Na primavera de 1991, oito companhias regionais investiram na franquia de cabos no Reino Unido.

A National Network foi o primeiro operador a receber licença para competir com a BT e a Mercury. Enquanto propunha a liberalização da entrada em redes locais e de longa distância, o White Paper também sugeria maior liberdade para a BT rebalancear as suas tarifas.

Do lado do White Paper, o Departamento de Comércio e Indústria tem publicado notas do governo interpretadas em conjunto com ele. De acordo com estas notas, não será

imposto aos novos operadores obrigações de serviços específicos. Serão considerados operadores, aqueles que oferecerem serviços para uma classe substancial de clientes e aqueles que oferecerem serviços de longa distância para operadores locais. As licenças para os novos operadores não permitirá o subsídio cruzado.

A entrada de novos operadores é esperada para a rede local e para a de longa distância. No outono de 1994, Energis, a 3ª operadora de longa distância, inicia os seus serviços. A Energis é controlada pela National Grid, uma companhia de eletricidade regional.

Presentemente, os operadores de rede fixa são impedidos de oferecer serviços móveis. De acordo com o White Paper o governo tenciona manter esta restrição sobre os operadores fixos. No entanto, ele espera que o sistema móvel adicione pressão competitiva sobre os operadores de rede a cabo.

No momento, há duas redes britânicas de telefone móvel, Vodafone e Cellnet, que têm ajudado o Reino Unido a ter maior penetração do que qualquer membro da Comunidade Européia.

Uma Avaliação: Privatização versus Liberalização

Sete anos após a reorganização das telecomunicações britânicas, emergiu um duopólio muito desequilibrado. No Reino Unido, a pressão competitiva sobre o operador principal tem sido muito limitada. Em 1991, a BT ainda mantinha 95% do mercado de telecomunicações no Reino Unido. Tem sido argumentado que após algumas lutas preliminares pela participação do mercado, o duopólio BT-Mercury tem se direcionado para uma coexistência pacífica. Em 1994, a participação do mercado da BT era ainda de 89%, e a despeito de maior liberalização, é esperado que ela permaneça numa situação confortável até o ano 2000 com 72%. A entrada da Mercury levou a um rebalço da estrutura das tarifas da BT sem estimular totalmente o corte dos preços. Além disso, a limitada pressão competitiva sobre a BT levou a uma elevação constante dos lucros.

Pode-se ainda concluir que o pequeno tamanho do mercado do Setor de Telecomunicações do Reino Unido, é uma desvantagem considerável para as estratégias de liberalização nacional. Ele reduz o alcance de entrada e ainda aumenta a possibilidade de conivência. Além disso, foi argumentado que a privatização atrapalha uma competição adicional. Ela impede uma reestruturação da British Telecom e supostamente encoraja o governo a adiar as liberalizações adicionais até que a segunda parcela das ações da BT sejam vendidas.

O White Paper de 1991 pode ser considerado como a etapa direcionada para corrigir as deficiências da proposta duopolista. Ele declara que o governo permitirá entradas adicionais e realça a importância do sistema de competição para ser aplicado aos operadores a cabo e às redes ferroviárias. Tendo estabelecido as redes necessárias, estas empresas incorrem a baixar os custos alternativos quando ingressam nas telecomunicações. Por 1994, cerca de 15 novos operadores foram licenciados para operar no mercado local, a longa distância ou internacional.

Finalmente, o mercado de serviços britânico apresenta-se como o mais desenvolvido na Comunidade Européia. A variedade de serviços oferecidos e os baixos preços das despesas no Reino Unido, claramente contradiz o argumento de que o monopólio da rede é necessário para promover serviços competitivos.

CAPÍTULO V

CONCLUSÃO

A almejada competição no mercado de telecomunicações ainda é uma promessa para médio prazo. Na primeira fase depois da venda do Sistema Telebrás, as empresas privadas estarão concentradas em cumprir as metas de qualidade e expansão dos serviços exigidas pelos contratos com o governo.

Nesta fase, as empresas terão um período de virtual monopólio. Nas mesmas regiões atendidas pelas companhias que adquiriram as empresas do Sistema Telebrás surgirão concessões para novos operadores logo após a privatização. A tendência é que as novas operadoras procurem ocupar espaços do mercado que não são explorados adequadamente pelas operadora já existente e evitem, inicialmente, disputar os mercados de telefonia convencional.

Como exemplo, temos os EUA, em que a AT&T possuía o monopólio no setor de telecomunicações sem que o órgão regulador conseguisse controlar ou introduzir a competição no mercado. Pois, a AT&T sempre buscou meios de impedir a concorrência.

Com a fragmentação da AT&T, foram criadas sete companhias regionais. Com a divisão, as empresas ganharam porte e, desde o ano passado, com a mudança na legislação americana, o órgão regulador foi autorizado a permitir que uma empresa passe a oferecer serviços na área de outra.

A reestruturação com a alienação da AT&T promoveu a competição de três maneiras:

- o componente das partes divididas pode vir a competir um com o outro;
- a experiência e a destreza foi espalhada, em vez de ficar concentrada em uma empresa;
- o perigo do componente anti-competitivo foi reduzido.

Ao contrário da AT&T nos EUA, a British Telecom não foi alienada, em vez disso, a firma dominante integrou verticalmente sendo permitida a sua entrada na produção. O governo queria ter eficiência de produção (integração vertical) e eficiência devido a competição. Se já é difícil estabelecer condições para uma competição efetiva, mesmo após a reestruturação do sistema, com uma firma dominante verticalmente integrada as dificuldades são maiores ainda.

Assim podemos concluir que a BT assemelha-se a velha AT&T antes da alienação. O sistema duopolista do Reino Unido não favoreceu o desenvolvimento de um esquema competitivo forte. Enquanto a BT controla 87% do mercado de telecomunicações no Reino Unido, a AT&T detém 63% do mercado. Temos assim que o sistema americano permitiu uma maior competição do que o sistema britânico.

O Brasil, caso a Lei Geral de Telecomunicações seja aprovada, deverá seguir um modelo semelhante ao dos EUA, com o Sistema Telebrás sendo dividido em quatro companhias regionais mais a Embratel.

Pode-se argumentar também, que o fato do Reino Unido possuir um pequeno mercado de telecomunicações é mais um fator que influenciou para uma baixa competição. Mas tanto no mercado americano quanto no mercado brasileiro, que apresenta uma grande demanda reprimida, esta desvantagem não é observada.

Um dos problemas que tanto as Autoridades Britânicas como a FCC antes da alienação da AT&T enfrentaram é que os órgãos reguladores possuem menos informação que o provedor dominante. Logo, o controle das tarifas torna-se complexo se o órgão regulador não possui uma boa idéia sobre a eficiência da empresa regulada. Este é um problema que o Brasil também enfrentará. A maneira mais prática de evitar o aumento de preços para os consumidores e a prática de preços predatórios que impeçam a entrada de novos competidores é através do sistema de “teto de preços” (price cap system), em que

uma “cesta” de serviços, em quantidades representativas da conta média dos consumidores, tem seu valor máximo estabelecido pelo órgão regulador. Assim, o operador tem uma flexibilidade limitada para alterar as tarifas de cada serviço.

A prioridade dada para a transferência de títulos de propriedade pode ter limitado o objetivo da competição no Reino Unido. Desde que o governo usou seu programa de privatização das empresas públicas como um meio de reduzir o déficit público, ele tem interesse no alto preço do mercado antes da venda das ações. Uma transferência do título de propriedade tem mais sucesso quanto maior forem os lucros esperados. Se uma competição feroz é esperada, a demanda para as ações oferecidas cairá. Assim também o preço.

No Brasil, primeiro ocorrerá a privatização da Embratel e da Telesp, que é uma das empresas regionais. Mas como já foi dito acima, não é esperado que no início ocorra competição, e sim num prazo mais longo. Logo, espera-se que o governo brasileiro não precise se preocupar com uma queda nos preços das ações das três companhias regionais que ainda serão vendidas para o setor privado. Além disso, o Brasil é apontado, juntamente com a Coréia, como o país em desenvolvimento que mais oferece oportunidades de lucro, de acordo com um estudo da Organização Mundial de Comércio (OMC). Com um lucro de US\$ 8,62 bilhões em 1995, o Brasil é o oitavo maior mercado do mundo no setor de telecomunicações, o que gera o interesse de grandes empresas brasileiras e dos maiores

grupos de telecomunicações do mundo em investir em nosso país. Assim, dificilmente teremos uma baixa demanda na privatização das três companhias regionais restantes.

Uma das vantagens da competição é que ela pode encorajar o serviço universal. Entretanto sua principal vantagem seria o rápido desenvolvimento de novas tecnologias de comunicação, para tal dever-se-ia dar mais ênfase a competição entre operadores que utilizam sistemas de comunicação diferentes.

Com o crescimento da competição deverá haver uma diminuição da regulamentação. Um cenário otimista seria com a competição efetiva nas atividades que não são naturalmente monopólicas o que poderia levar a desregulamentação e as atividades monopólicas remanescentes necessitarão de regulamentação que crie estruturas para incentivos a longo prazo. Um cenário pessimista seria a falta de uma competição eficaz ou distorcida o que levaria ao aumento da regulamentação para os investimentos, assim como para os preços e qualidade dos serviços.

BIBLIOGRAFIA

- Armstrong, M., Cowan, S. e Vickers, J., (1994), "Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience", MIT Press, Cambridge.
- Bishop, M., Kay, J., Mayer, C., (1994), "Privatization and Economic Performance", Oxford University Press, New York.
- Bishop, M., Kay, J., Mayer, C., (1995), "The Regulatory Challenge", Oxford University Press, New York.
- Embratel, (1980), "Pequena Cronologia das Telecomunicações no Brasil"
- Embratel, (1980), "Telecomunicações para Integração e Desenvolvimento".
- Foster, C. D., (1992), "Privatization, Public Ownership and the Regulation of Natural Monopoly", Blackwell Publishers, Cambridge.
- Macavoy, P. W., Stanbury, W. T., Yarrow, G., Zeckhauser, R. J., (1989), "Privatization and State-Owned Enterprises", Kluwer Academic Publishers, Boston.
- Ministério das Comunicações, (1997), "Projeto de Lei Geral", Brasília.
- Ministério das Comunicações, (1997), "Programa Paste", Brasília.
- Moreira, M. M., (1989), "Progresso Técnico e Estrutura de Mercado: O Caso da Indústria de Teleequipamentos", Dissertação de Mestrado, IEI/UFRJ.
- Nakane, M. I., (1992), "Empresas Estatais", Texto para Discussão nº 8, FUNDAP, IESP, São Paulo.
- Oliveira, E. C., (1974), "Política de Comunicações no Brasil", Escola Superior de Guerra, Departamento de Estudos, Rio de Janeiro.
- Salgado, L. H., Sampaio, E., (1993), "Defesa da Concorrência: a Prática Brasileira e a Experiência Internacional" Série IPEA nº 142, Brasília

- Santos, R., (1993), “Vade Mécum da Comunicação”, Editora Destaque, Rio de Janeiro.
- Stehamann, O., (1995), “Network Competition for European Telecommunications”, Oxford University Press, Oxford.
- Swann, D., (1988), “The Retreat of State: Reregulation and Privatisation in the UK and US”, Harvester - Wheatsheaf, New York.
- Telerj/Sinttel, (1993), “Perspectivas para o Setor de Telecomunicações”, Texto & Arte, Rio de Janeiro.

Periódicos:

- Gazeta Mercantil - Diversos Números
- Jornal do Brasil - Diversos Números
- O Globo - Diversos Números
- Relatório Anual 1996, Embratel
- Relatório Anual 1996, Telebrás
- Revista Exame - Diversos Números