

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

A PRIVATIZAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO DO PROCESSO
REGULATÓRIO DA TELEFONIA BRASILEIRA

Marcella Koeler Alves

Matrícula: 9814520

Orientador: Prof. Francisco Rigolon

Junho de 2002

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

Agradecimentos:

À minha família por estar sempre presente em todos os momentos importantes de minha vida.

Ao meu companheiro André Nascimento por todo carinho e incentivo.

Ao professor Francisco Rigolon por toda atenção dispensada durante a execução deste trabalho.

ÍNDICE

Introdução	7
I. A Importância da Regulação no Processo de Privatização	9
II. A Experiência Internacional	23
III. Histórico Institucional das Telecomunicações no Brasil	27
III.1 O Sistema Telebrás	28
III.2 Iniciativas Governamentais para Viabilizar a Privatização	29
III.3 Criação do Órgão Regulador: Anatel	31
III.4 Investimentos Precedentes à Privatização	35
IV. A Privatização do Sistema Telebrás	38
IV.1 O Processo de Leilão da Telefonia Brasileira	39
IV.2 Metas da Privatização	44
IV.3 Serviços Oferecidos pelas Operadoras	46
V. Análise de dados da Telefonia	51
V.1 Telefonia Fixa e Longa Distância	51
V.2 Telefonia Celular	59
VI. Conjectura pós Privatização	65
VII. Conclusão	71
Bibliografia	74
Anexo	75

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Evolução da Receita Média por Assinante	64
Gráfico 2 Resultados da Privatização	65
Gráfico A1 Participação do Capital Externo na Privatização da Infra-estrutura	80
Gráfico A2 Desempenho das Maiores Empresas de Telefonia Fixa	81

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 Tarifas Brasileiras em Comparação ao Cenário Internacional	52
Tabela 2 Nova Estrutura Tarifária Brasileira e Comparação Internacional	54
Tabela 3 Plano Geral de Metas para Universalização	56
Tabela 4 Plano Geral de Metas de Qualidade	58
Tabela 5 Indicadores de Desempenho Financeiro e Operacional	60
Tabela 6 Resultados Financeiros	61
Tabela 7 Evolução da Base de Clientes	62
Tabela 8 Evolução dos Minutos de Uso	64
Tabela A1 Valor das Privatizações de Infra-estrutura	83
Tabela A2 Setores e Formas de Exploração das Telecomunicações	84
Tabela A3 Resultado do Leilão da Concessão da Banda B	85

INTRODUÇÃO

O setor de infra-estrutura brasileiro vem passando por profundas mudanças nos últimos anos. Com a abertura dos mercados pudemos observar a substituição dos monopólios naturais, os quais requeriam grandes volumes de capitais para manutenção, investimento na ampliação e modernização dos sistemas de telefonia. A implantação de novas tecnologias ficava restrita aos escassos recursos liberados pela União para investimentos e a regulação sobre o setor era inexistente, o que implicava em ineficiência.

O setor privado vem assumindo os riscos na provisão da infra-estrutura que antes era basicamente de responsabilidade do setor público. Esse setor absorve uma grande parte dos fluxos financeiros por prover o aumento da produtividade de outros setores gerando externalidades positivas sendo, portanto estratégico para o desenvolvimento econômico. A infra-estrutura apresenta grandes oportunidades de investimento, destoando-se dos demais setores por ainda ser menos explorado nos países em desenvolvimento. Conforme a tabela A1 do anexo, extraída do relatório do Banco Mundial de 1994, dos US\$ 61 bilhões de dólares obtidos pelos países em desenvolvimento com a privatização das empresas públicas entre 1988 e 1992, aproximadamente um terço eram provindos dos serviços de infra-estrutura.¹ Ainda no gráfico A1 também no anexo, percebemos a importância do capital privado externo como financiador dos processos de privatização. Apesar da grande participação dos recursos privados internos, os grandes grupos internacionais se mostram bastante interessados na participação do mercado latino-americano.

O setor de telecomunicação no Brasil despertou portanto um especial interesse de investidores privados. Empresas nacionais e multinacionais tinham grandes expectativas na

¹ Banco Mundial, p.112

exploração do potencial mercado brasileiro e expansão de seus negócios. Ainda havia um grande mercado a ser explorado; a demanda por investimentos em telefonia móvel e a longa distância era visível. O governo por sua vez, via a privatização como impulso para o crescimento do setor, sua modernização, ajuste das contas públicas, financiamento do déficit fiscal e melhoria dos serviços prestados a população.

A partir da regulação e privatização do setor telefônico, pôde-se observar a crescente cobrança da população e do próprio governo quanto aos serviços prestados. O questionamento da evolução, interiorização de serviços, sua qualidade e a redução tarifária passaram a ser assuntos recorrentes. O surgimento da concorrência estimulou a guerra de preços muitas vezes observada na mídia e a busca por novos clientes consumidores.

Os órgãos de regulação criados pelo governo para eficiência da privatização, como é o caso da Agência Nacional de Telecomunicações, passaram a ter o importante papel de fiscalização dos serviços prestados pelas concessionárias. Dessa forma o Estado reduzia sua participação na economia como provedor de um serviço, mas em contrapartida aumentava seu controle sobre o mesmo, garantindo a concorrência, boa qualidade dos serviços e ainda passava a acompanhar o cumprimento das metas preestabelecidas nos processos de privatização para desenvolvimento e crescimento do setor, como veremos posteriormente.

A iniciativa privada no cenário externo, em especial na América Latina e Ásia, como mencionado no gráfico 1, vem realizando grandes investimentos diretos e a velocidade de crescimento das empresas de telecomunicações está bastante acelerada. Podemos dizer que o aumento do capital privado de longo prazo nos países em desenvolvimento é uma conquista muito significativa e seu volume vem aumentando mais rapidamente nos últimos anos. Os resultados da privatização são questões de grande impacto na economia e seus investimentos também merecem ser estudados. Os benefícios e desenvolvimento desencadeados no mercado brasileiro precisam ser analisados. A privatização por si só não implica na eficiência e no crescimento econômico; a regulação também tem seu papel fundamental. Estaremos assim pesquisando e desenvolvendo um estudo que possa dar ao leitor um entendimento do processo e dos percalços sofridos ao longo desses anos.

I. A IMPORTÂNCIA DA REGULAÇÃO NO PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO

Os setores de infra-estrutura são fundamentais para uma economia por gerarem externalidades positivas e os governos por sua vez vêm dando uma grande importância à regulação em tais setores pois aumenta o sucesso da reforma da infra-estrutura. Se a oferta de serviços como o de telecomunicações, energia elétrica, gás natural, ferrovias, portos e água fossem reduzidas, as possibilidades de crescimento econômico seriam menores, desencadeando maior desemprego e agravamento da pobreza, ou seja, prejudicando a economia. Dessa forma já podemos começar a destacar a importância da regulação na eficiência de uma economia.

A economia brasileira vem passando por profundas reformas; o governo vem adotando políticas que incentivam o investimento em infra-estrutura, em especial nas telecomunicações e promovendo medidas necessárias para quebra dos monopólios estatais desde 1995, pois o sólido crescimento de uma economia depende desses investimentos de base. Sabe-se que ao longo dos últimos anos o governo brasileiro e de uma forma geral no mundo inteiro, não vem conseguindo acompanhar o fluxo de investimentos necessários nos setores de infra-estrutura para sua manutenção, crescimento e implantação de novas tecnologias que permitam a oferta de novos e melhores produtos e serviços. Um exemplo muito concreto seria a queda da qualidade, eficiência e produtividade dos serviços de telecomunicações. Por esse motivo temos observado toda uma reforma constitucional e institucional no Brasil, que preparou e reestruturou as telecomunicações para iniciar o processo de licitação e formulação de uma regulação eficiente, favorecendo a entrada de capital privado essencial para o desenvolvimento da telefonia brasileira, que é o objetivo principal de estudo.

Antes de continuarmos nossa análise vale lembrar que em sua maioria, os setores de infra-estrutura são compostos ou originaram-se de monopólios naturais regulados ou operados pelo governo. Temos observado que setores como de telecomunicação e eletricidade, dentre inúmeros outros exemplos, são primeiramente criados pelo governo como monopólios naturais; ou seja como empresas públicas e posteriormente privatizadas e reguladas, pois os monopólios naturais são caracterizados por terem grandes custos fixos de entrada para operação ou sunk costs e custos marginais pequenos; dificultando o interesse privado em primeiro plano. Porém uma vez estabelecido, o fato de produzir sozinho determinado bem ou serviço minimiza os custos de produção gerando eficiência. Uma empresa telefônica local tem por exemplo grandes custos na provisão de fios e redes comutadoras enquanto os custos marginais de uma unidade extra do serviço telefônico são muito baixos. Uma outra explicação para a presença de empresas públicas e ausência de competição nesse segmento é a existência das falhas de mercado. A provisão pública seria um meio encontrado para solucionar uma situação onde a competição é indesejável ou impossível; podemos encontrar no apêndice 1 as falhas de mercado mais comuns que levariam o governo a ofertar alguns serviços.²

Já em cenários de monopólios privados, a regulação se mostra essencial para haver eficiência econômica. Há necessidade de uma situação intermediária entre a estrutura de um mercado monopolista, que seria submetido à controles evitando cobrança de altos preços, altas taxas de retorno ou uma baixa quantidade ofertada e um grande número de pequenas firmas que ofertassem um determinado bem como linhas telefônicas ou TV a cabo. A regulação seria importante para achar o equilíbrio na oferta desses produtos uma vez que o monopólio não atende quantitativamente as necessidades da sociedade como um todo e o excesso de firmas na provisão de um bem também levaria à ineficiência.

A privatização da infra-estrutura no Brasil visava em primeiro plano a competição nos setores e ainda mais, através da regulação passaria a promover ou possibilitar a separação vertical dos serviços, onde uma firma produz e outra se responsabiliza pela distribuição.³ No caso das telecomunicações, uma firma pode se responsabilizar pela operação das ligações locais e outras na longa distância, porém sempre havendo a responsabilidade de

² Vickers e Yarrow, 1988.

³ Idem.

interconectar as redes possibilitando a efetuação das ligações entre as diferentes redes das empresas. Como isso de certa forma traz custos às firmas, a presença do órgão regulador se mostra extremamente necessária para que faça valer as regras impostas.

As reformas e a privatização das telecomunicações foram alguns dos passos percorridos para a modernização, expansão e surgimento de novos serviços à população, mas seu processo não teria sido eficiente para o aumento de investimentos privados se não fosse a introdução de um processo regulatório bem redigido ou seja com regras claras que reduzissem as incertezas dos investidores e que ao mesmo tempo promovesse a competição no setor. Juntamente ao processo regulatório, questões macroeconômicas de um país como um ambiente de estabilidade, previsibilidade e juros coerentes também têm influência, assim como um cenário político-econômico relativamente previsível, afinal os investidores desejam um mínimo de estabilidade para que valha a pena investir em determinada economia.

Importância da Regulação

Regulação poderia ser definida como limitações impostas pelo Estado aos agentes, onde o governo restringe ou limita as escolhas dos mesmos. Quando falamos de economia de regulação, estamos normalmente nos referindo às restrições sobre a firma e aos instrumentos mais comuns de regulação: controle de preço, quantidade ofertada, entrada e saída do mercado, ou seja, número de firmas atuantes no segmento de mercado entre outros fatores. Note que uma indústria regulada não significa ser monitorada o tempo inteiro, até porque fisicamente é impossível que o governo monitore todas as firmas e consumidores.

Mas por que será que os agentes estão tão interessados na regulação de determinados setores de uma economia? Iniciemos nossa busca pelas motivações que os levam a regular e as polêmicas que essa medida pode provocar.

Dependendo da propriedade da firma (estatal ou privada), ela terá diferentes estratégias e incentivos. Por isso a regulação tem extrema importância em uma economia, pois se a firma atuante no setor for privada, ela buscará a maximização de lucros e o

regulador deverá atuar impedindo que tal objetivo se concretize em detrimento da piora da situação dos consumidores, que buscam a maximização do seu bem estar social.⁴ Sendo assim há necessidade de um órgão ou agente regulador que atue intermediando ambos interesses e que sempre esteja visando ganhos para economia ao minimizar as perdas de eficiência. Vejamos alguns casos clássicos que mostram a importância da regulação; A) A regulação se mostra muito importante nos setores de infra-estrutura pois incentiva a entrada de capitais privados na economia. Esse é um ponto muito interessante pois a principal fonte de financiamento do setor é o capital privado, que ainda contribui para a eficiência do setor regulado. Quando o processo regulatório é claro, com regras estáveis e bem definidas, ele reduz as incertezas dos investidores, permitindo o aumento de investimentos no setor regulado. Dessa forma as firmas não temerão investir pois estarão seguras dadas as regras que regulamentam a exploração dos serviços e que ainda garantem a apropriação dos investimentos feitos pelos agentes. Os consumidores não são prejudicados pois também se apropriarão dos benefícios dos investimentos. B) A regulação também incentiva inovações tecnológicas. Ao regular tarifas, o órgão regulador não permite uma cobrança abusiva de preços assim como impede que os mesmos sejam baixos a ponto de não compensar investimentos em novas tecnologias. Os agentes reguladores estarão sempre estabelecendo tarifas que estimulem as firmas a inovar e melhorar a qualidade dos serviços para a população. C) Ao diminuir as restrições à entrada permitindo que novas firmas atuem em determinado setor, a regulação também acaba estimulando a maior competitividade e promovendo eficiência alocativa na indústria, que seria maior produção a preços menores. Isso não quer dizer contudo que as firmas estariam produzindo a menores custos, porque esse não será o objetivo principal visado pelo regulador.

O ideal em uma economia seria definir a estrutura de uma indústria; estipular números de participantes no setor e como ela funcionaria, ou seja toda regulação do setor para então promover sua privatização, pois como já vimos esse processo aumenta a confiança e atrai mais capitais privados nacionais e internacionais para o país e o setor . Os agentes terão maior interesse numa privatização se as regras que regulamentam o setor forem claras o suficiente a ponto de reduzir ou eliminar suas incertezas, ou seja é preciso que os agentes acreditem nas regras do jogo para que uma privatização seja bem sucedida. Na prática isso não se aplicou em alguns países como Argentina, onde a privatização ocorreu primeiro do

⁴ Vickers e Yarrow, 1998.

que a efetiva implantação da regulação.⁵ Isso mostra que apesar da regulação ser muito importante em um setor que deixará de ser monopolista ou simplesmente estatal, não possui importância extrema para a privatização; queremos dizer com isso que a privatização pode ocorrer sem um processo regulatório totalmente definido.

Objetivos da Regulação

Um dos objetivos da regulação é aumentar o bem estar social de maneira que ele seja maior do que se não tivesse qualquer regulação. Sabemos que a regulação funciona como um jogo dinâmico de informações assimétricas⁶; enquanto as firmas privadas visam os lucros do negócio somente demonstrando para o mercado o que lhe interessa ou lhe traga ganhos, as empresas públicas se preocupam com a maximização da oferta do bem ou serviço, atendendo os anseios da sociedade. Ao mesmo tempo que pretende monitorar as firmas a fim de tornar o setor mais eficiente, a regulação analisa e monitora o comportamento e a situação dos consumidores frente aos produtos que são ofertados. Ou seja se o consumo está maior que o esperado ou se o preço for uma barreira ao consumo de um bem, ou ainda se os serviços prestados não estiverem coerentes com a proposta de exploração do setor, o agente regulador intervirá garantindo o bom funcionamento do setor e maximizando bem estar da população.

Outro objetivo é garantir a qualidade e universalização dos serviços prestados pelas concessionárias. No que tange a telefonia, tem o papel de fiscalizar se os serviços estão sendo bem prestados, se as ligações estão sendo feitas com boa qualidade nas conversações e ainda garantir mediante os contratos que os serviços serão estendidos a todos que tenham interesse. Como veremos posteriormente, as firmas deverão estender seus serviços a todas as regiões por menores que sejam suas economias e ainda garantir a discriminada e correta cobrança pelos serviços prestados.

Os contratos a que nos referimos existem para equilibrar os interesses das diferentes partes ainda garantindo estabilidade para investimento a longo prazo. Quando não se

⁵ Rigolon, 1997.

⁶ Vickers e Yarrow, 1988.

observa a possibilidade de uma competição, a saída para a eficiência também poderia se dar através da firmação de acordos contratuais que englobam desde a simples prestação de serviços até concessões de longo prazo para manutenção, exploração e instalação de novas redes. Note que os compromissos assumidos via contratos podem ser também uma alternativa para substituição de um aparato regulador desenvolvido. Os contratos de arrendamento e concessões são cada vez mais comuns no setor de infra-estrutura (na tabela A2 que pode ser encontrada no final do trabalho podemos observar as diferentes formas de exploração nas telecomunicações assim como alguns prazos acordados pelos contratos); a prestação de serviço por meio de um contrato tem mais chances de ser bem sucedido quando o contrato apresenta a transparência e responsabilidade especificando em detalhes as condições de exploração. O interesse de uma operadora na exploração de um serviço também pode estar associada aos incentivos que ela recebe; os estados ainda podem dar diferentes tipos de ajuda ou atrativos para os prestadores como isenção de impostos e tarifas flexíveis.

A eficiência produtiva e alocativa da indústria também são outros objetivos da regulação apesar de serem conflitantes. Enquanto a eficiência produtiva tem a ver com a redução de custos, a alocativa está relacionada à maximização da produção. A adoção de um objetivo ou outro dependerá do que o agente regulador quiser priorizar ou melhor dependerá do cenário vivido por uma economia. Se tivermos uma economia cujas empresas são estatais, não há dúvida de que a produção estará voltada para a quantidade, logo eficiência alocativa e não preocupação com a redução de custos ou seja, maximização de lucros. Imagine a privatização de uma firma monopolista; haverá o aumento da sua eficiência produtiva em detrimento da alocativa, afinal deseja lucros; buscará eficiência interna ou produtiva porque minimizará seus custos e se apropriará disso, reduzindo dessa forma a eficiência alocativa.

Ainda atua para promover a interconexão das redes. Não é interessante em uma economia a entrada de várias firmas no setor de telefonia se cada uma tem um sistema de rede e transmissão diferente, não permitindo que os consumidores de várias operadoras façam ligações entre si. O cliente não pode ficar restrito a se comunicar com aqueles que possuem ou são atendidos pelas mesmas companhias de telefone; imagine o caos que seria? A experiência dos demais países também revela que essa interconexão é essencial

para consolidação dos modernos sistemas de telecomunicações.⁷ As ligações locais e de longa distância são normalmente operadas por empresas distintas que deverão adequar suas redes de maneira a completar ligações das diferentes operadoras quando necessário.

A regulação ainda pode atuar na segurança; além de garantir aos investidores que terão incentivos para investir nos setores regulados, protege os consumidores de um eventual abandono de mercado, prejudicando a outras firmas e setores envolvidos. Por fim atua também como protetor ambiental. Nas empresas de gás e energia ou de extração de petróleo, o regulador fica com o papel de aplicar multas em casos de acidentes ecológicos assim como cria medidas de segurança que obrigam as firmas a se prevenir dos mesmos de acontecer.

Refletindo sobre esses objetivos podemos notar que muitos são até contraditórios. Ora como as firmas reguladoras podem ter objetivos conflitantes? Sabemos que a estrutura de cada indústria é diferente, logo os objetivos da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) serão diferentes da Agência Nacional do Petróleo (ANP) por exemplo; cada uma dará importância aos objetivos dependendo do setor que regule. Algumas agências reguladoras como a Anatel estarão mais preocupadas a expansão das redes de transmissão e qualidade dos serviços, atendendo melhor os consumidores. Pode-se notar que cada indústria tem portanto sua peculiaridade. Por outro lado também observa-se que dentro da mesma indústria ainda há objetivos contraditórios. Uma firma que priorize o bem estar do consumidor, estará prejudicando a eficiência produtiva da indústria já que eficiência alocativa, por definição, implica no aumento do bem-estar do consumidor. Nesse caso a agência deverá atribuir graus de importância aos seus objetivos, dependendo do que esteja interessada em regular.

Requisitos para uma Regulação Eficiente

Para que uma regulação seja eficiente ela deverá atender a pelo menos duas exigências básicas; que as agências reguladoras sejam independentes, e que sejam adotados instrumentos de regulação que incentivem a eficiência produtiva e alocativa em detrimento

⁷ Viscusi.

de objetivos conflitantes como a maximização de lucros do monopolista ou ainda a concentração de firmas em segmentos da economia mais lucrativos.

Dentre os demais requisitos para uma regulação eficiente está a formulação de uma política tarifária bem definida e estável, pois as firmas só entram no mercado se puderem observar que as regras e tarifas são estáveis a longo prazo. A escolha de instrumentos para detalhar relações entre os agentes, seus direitos e obrigações também têm importância para eficiência. A existência de mecanismos ágeis e eficientes na solução de conflitos e garantias contra riscos políticos e econômicos são outros pontos apreciados pelos agentes; afinal uma regulação eficiente é aquela onde existem mecanismos de incentivos eficazes que façam o regulador induzir o regulado a buscar o seu próprio interesse, levando em conta os interesses divergentes de ambos e a assimetria de informações.⁸

Sabemos que para uma economia funcionar eficientemente é preciso que os próprios agentes acreditem nas regras que estão sendo impostas com uma regulação. Se o governo resolve regular um setor, é porque acredita que dessa forma haja incremento de investimentos uma vez que o processo ficará mais claro. Os agentes por sua vez ao observarem que um setor passa a ser constituído de regras de funcionamento e operação têm incentivos a funcionar buscando sua eficiência produtiva, quando possível, ou a alocativa, imposta pelos reguladores favorecendo a população.

Um órgão regulador precisa ser independente pois as informações disponíveis no mercado são assimétricas. Ou seja, normalmente as firmas mostram ou divulgam apenas o que lhes interessa, não permitindo que outras instituições também observem o desempenho do setor. Uma vez que o regulador não é independente, ele pode ficar exposto a interesses particulares de algumas firmas uma vez que a informação é assimétrica e as demais não teriam acesso aos motivos que levaram o regulador a conduzir uma política de determinada forma. Quando nos referimos à independência do regulador, estamos nos referindo à independência legal que possui e também à sua independência na prática, a fim de que escolha os instrumentos de regulação; isso significa dizer que deve usufruir de a) poder decisório; ou seja, que suas decisões não atendam à pressões de grupos de interesse; b) ter independência de objetivos, deve estar livre dos problemas de captura onde a reguladora

deve levar a regulada a agir de forma não conflitante com os objetivos que proporcionam o bem estar dos consumidores. Pensando dessa forma seria muito melhor que as agências reguladoras tivessem menos objetivos, porém que os mesmos fossem melhor definidos e não conflitantes proporcionando uma atuação mais eficiente do que se tivessem muitos objetivos e em contrapartida imprecisos; c) a independência financeira também é fundamental pois dessa forma pode sem preocupações dispor de recursos para regular ou colocar a regulação em prática sem que dependa de favores ou de contribuições de firmas interessadas em propor regulações a seu próprio favor; d) a independência na escolha de instrumentos de regulação também é fundamental para uma economia ser regulada eficientemente.⁹ Dessa forma a agência pode atingir seus objetivos mais rapidamente. No caso das telecomunicações, veremos na seção III.3 como funciona o processo de independência da Anatel.

Se existe um fator que prejudica a eficiência estudada, esse fator seria a assimetria de informações e o problema de monitoramento; é preciso que a reguladora tenha acesso às informações de preços, lucros, qualidade dos produtos, ou seja informações relevantes da indústria e seu comportamento para que consiga realmente identificar os pontos a serem acertados ou que estejam em mal funcionamento. Apesar de ter o desafio de fazer com que as firmas operem em linha com o interesse público, condicionam a política regulatória de acordo como que enxergam no mercado.¹⁰

Instrumentos de Regulação

Assim como a independência da agência reguladora é importante para eficiência da regulação, a adoção adequada de instrumentos também tem seu importante papel. Sendo assim, seguem os instrumentos de regulação mais relacionados à infra-estrutura:

- Tarifas: O controle de tarifas evita que na presença de uma firma privatizada monopolista, sejam cobrados preços abusivos ao consumidor ou limitam a maximização de

⁸ Giambiagi, 2001.

⁹ Rigolon, 1997.

¹⁰ Vickers e Yarrow 1988.

lucros das empresas.¹¹ Em mercados competitivos tal política pode até não ser tão utilizada pois aumenta o grau de complexibilidade da implementação da regulação e dependendo da forma que for feita, pode até gerar perdas de bem estar. Normalmente quando há competição, o próprio mercado determina os preços a serem cobrados. De qualquer forma observamos no mercado dois modelos de controle de tarifas: o modelo de taxa de retorno e o modelo *price-caps*.

Primeiramente falemos do modelo da taxa de retorno que já foi muito utilizado nos setores públicos dos EUA e que pelo fato de ter gerado bastante polêmicas acabou sendo combinado com alguns elementos do método *price-caps*.¹² O modelo é bastante simples; a agência reguladora fixa uma estrutura de preços considerando os níveis de investimento, custos e condições da demanda de forma que garantam à firma uma taxa de retorno adequada.¹³ Esse método de regulação de preços vem se mostrando ineficiente porque na prática os agentes reguladores perdiam muito tempo tentando achar uma taxa ideal de retorno às firmas e essas últimas por sua vez, não tinham qualquer tipo de incentivos à reduzir seus custos. Isso fica claro ao imaginarmos que se a firma quiser reduzir custos, tornando-se mais eficiente, ela não se apropriará desses benefícios porque a cesta de tarifas será reajustada pelo regulador a fim de manter constante a taxa de retorno das firmas. Ainda existe um outro grande problema que é a necessidade de informação para implementação eficiente dessa regulação, onde o monitoramento da demanda ou dos estoques devem ser freqüentes e como as informações são assimétricas tal controle se torna muito oneroso. O uso de tecnologias ineficientes acabam sendo estimuladas pelas firmas por subestimarem as taxas de retorno, sendo um bom argumento para que as firmas requeiram o aumento das tarifas junto ao regulador. Observamos dessa forma que a firma reguladora acaba ficando muito exposta a informações falsificadas e inidôneas.

A regulação através do modelo de preço máximo ou *price cap* foi iniciada na companhia telefônica na Inglaterra sendo estendida posteriormente para os demais setores de infra-estrutura por ter se mostrado mais eficiente, trazendo maiores ganhos de bem estar. O regulador estabelece um nível máximo de reajuste de tarifas, que seria uma

¹¹ Nos referimos a firmas privadas pois se fossem públicas, seu interesse seria a maximização do bem estar da população.

¹² Viscusi, 1995

¹³ Idem.

variação de um índice geral de preços ajustado pelo crescimento esperado na produtividade. A vantagem desse método é que as firmas sentem-se estimuladas a minimizar custos, aumentando suas produtividades sem falar que também permite a transferência de ganhos de produtividade para o consumidor. Esse método foi adotado mais recentemente pela FCC – The Federal Communications Commission nos EUA, onde a comissão estabeleceu que a AT&T (American Telephone & Telegraph, empresa americana de telefonia a longa distância) estaria livre para aumentar seus preços proporcionalmente à taxa de inflação menos uma quantidade esperada de produtividade. Por exemplo, se a produtividade fosse de 3% e a inflação de 5%, a empresa poderia elevar seus preços até 2% por ano. O problema desse reajuste está na revisão regulatória, pois a firma compara o lucro corrente com o futuro podendo portanto ser induzida a não minimizar custos hoje em troca de tarifas mais altas no futuro.

- Quantidade: A regulação de quantidades é normalmente utilizada com o objetivo de evitar a concentração de firmas nos mercados mais lucrativos e para assegurar a universalização dos serviços. Esses objetivo pode ser usado juntamente com o controle de preços.¹⁴ Esse tipo de regulação ainda protege as firmas de um excesso de oferta o que implicaria na redução dos lucros. Hoje já podemos observar nos contratos de concessão de telefonia metas de expansão da rede e número mínimo de telefones instalados; nesse sentido, a regulação também evita a escassez dos serviços prestados pelas privatizadas.

- Restrições à entrada e saída: O benefício em atuar sobre a quantidade de firmas no setor é tal que quando há a entrada intermediada pelo órgão regulador de mais de uma empresa no mercado, isso significa que um maior número de pessoas será beneficiado pela concorrência e terão maior acesso àquele bem/serviço do que num mercado desregulamentado, ou seus preços serão menores devido à concorrência promovida. A condição de interconexão das redes também pode ser um argumento impedindo o funcionamento de uma empresa; sendo uma barreira à entrada onde somente aqueles que tivessem suas redes adequadas a se comunicar com outras operadoras estariam aptas a funcionar no setor. A saída do segmento ocorrendo por sua vez com a notificação e consentimento da firma regulatória, evita abandonos de mercados e prejuízos ao

¹⁴ Entre 1930 e 1970, muitos estados americanos produtores de petróleo tiveram sua produção limitada. No entanto, o preço era controlado pelo mercado e necessariamente influenciado pela quantidade ofertada.

consumidor. Assim o regulador estará sempre estruturando e preservando o mercado, promovendo a entrada de firmas sem que seu número supere o demandado pelo mercado, gerando ineficiência.

- Desempenho: Os padrões de desempenho impostos pelos órgãos reguladores também são um meio de estímulo ao investimento no setor. Também conhecidos como *yardstick competition*, ele impõe regras de qualidade e custos de produção para cada empresa dependendo da região que atue; logicamente tais padrões estarão sendo compatíveis com a situação econômica, demográfica de cada lugar. Se uma concessionária não investe na melhoria dos serviços telefônicos prestados, na rapidez de atendimento e manutenção dos telefones públicos defeituosos, pode incorrer de ser multada ou até ter sua licença cassada por motivo de quebra de contrato.

Existem alguns conflitos na aplicação dos instrumentos de regulação que vale a pena mencionarmos. A Anatel tem um importante papel na definição das tarifas uma vez que pode atribuir diferentes pesos a essas taxas de forma a maximizar o bem estar dos consumidores ou incentivar os investimentos no setor. Como veremos posteriormente o governo priorizou o aumento das tarifas para atrair os investimentos no setor anteriormente à privatização e posteriormente, através dos contratos de concessão limitou a cobrança dos serviços de maneira a não prejudicar os consumidores. Com esse exemplo já observamos a flexibilidade com que o regulador pode trabalhar; atuará sempre de maneira a favorecer a economia contrabalançando os custos para os produtores e consumidores. Um outro conflito que também observamos e inclusive já foi citado é a contradição da eficiência produtiva e alocativa. A regulação atua promovendo o aumento da eficiência alocativa da indústria, favorecendo o aumento da produção e redução de preços; em contrapartida age contrariamente aos interesses das firmas, que buscam a eficiência interna ou produtiva, que seria a produção em função da redução de custos. O controle de tarifas via *price cap* também gera outro conflito uma vez que aumenta o excedente do consumidor em detrimento do lucro e incentivo ao investimento.

Após toda a análise de regulação ainda podemos fazer algumas observações a respeito das reguladoras; apesar de independentes e terem regras firmes de controles, elas devem sempre buscar um equilíbrio na flexibilidade nas regulações. Se há uma flexibilidade muito

grande, as firmas podem perder o interesse de atuar em alguns setores e o investimento ser reduzido. Se por outro lado a regulação for muito rígida, implicando numa baixa fixação de tarifas, isso também acaba gerando dificuldades na instalação das firmas, afetando custos e a própria demanda.¹⁵

Os estágios do Processo Regulatório

Podemos dizer que o processo regulatório ocorre em dois estágios. O primeiro é a construção da legislação. Ela é baseada nos interesses tanto dos consumidores, que querem maximizar seu bem estar, como dos produtores, que visam a maximização dos lucros. A camada mais organizada normalmente tem maior poder de barganha podendo pleitear maiores benefícios para sua classe. Os sindicatos podem ser um exemplo de organização assim como empresas petrolíferas. O segundo estágio, a implementação da legislação, é de responsabilidade da agência reguladora, que tem o papel de concretizar as vontades de ambas camadas; produtora e consumidora expressas na legislação formulada.

A hipótese de que a regulação é oferecida em resposta à demanda de grupos de interesse que trabalham para maximizá-los não é de todo falsa. Um grupo de interesse pode racionalmente tentar convencer o Estado a tomar medidas que venham a favorecer seu bem estar, pois sempre estarão escolhendo as ações que maximizam sua utilidade.

Um dos primeiros determinantes na forma de regulação é a maneira como a legislação redistribui os benefícios entre os membros da sociedade. Sendo os legisladores movidos pela vontade de legislar, seu comportamento e suas escolhas políticas estão voltadas para isso. Suas escolhas serão sempre feitas visando a maximização de seu apoio político. Ainda podemos observar que caberá aos grupos de interesse oferecer suporte e apoio político em troca de legislações que atendam suas vontades. Dessa forma o grupo produtor que é tipicamente pequeno em número, acaba sendo beneficiado em detrimento dos consumidores; prejudicados pela criação das regulações que pouco agregam individualmente. Em suma, há uma tendência das regulações beneficiarem os grupos menores e mais organizados com preferências mais fortes (produtores) ao custo dos

¹⁵ Rigolon, p.11.

grandes grupos com preferências mais fracas sobre a regulação (consumidores)¹⁶, o que não quer dizer que esses últimos também não se beneficiem da regulação. Em um sistema como o brasileiro, onde há quatro poderes, Judiciário, Câmara, Senado mais o Presidente, é mais difícil o lobista conseguir fazer valer os objetivos da classe mais organizada, pois há três instâncias que ele tem que convencer: duas votações na câmara, mais duas no Senado e então a Presidência.

¹⁶ Viscusi, 1995

II. A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

O Caso Inglês

O caso inglês por ter sido precursor das privatizações das telecomunicações é o mais apropriado para iniciar a análise sobre a experiência internacional. As telecomunicações foram o primeiro setor de serviços a ser privatizado, iniciando o processo de regulação e a criação de políticas para competição, que viriam a ser seguidos posteriormente em todo mundo. A liberalização do setor foi o início para o processo de privatização dos demais setores de serviços de utilidade pública como os setores de gás e energia.

O monopólio das telecomunicações inglesa era detido pela estatal British Telecom (BT). Porém como o governo não estava disposto a investir os altos montantes de capital requeridos pelo setor para sua manutenção, expansão e melhoria na qualidade dos serviços, pois no período o país vivia uma política fiscal contracionista, ele optou pela sua privatização em 1984. O processo por sua vez não implicou em mudanças estruturais radicais na empresa; o governo apenas melhorou os fluxos internos a fim de tornar as operações mais claras e mais fáceis de monitorar.

A entrada de firmas privadas foi restringida por um duopólio na telefonia fixa, onde apenas a British Telecom e a empresa Mercury poderiam operar esse serviço no âmbito nacional por um período de sete anos. Tal política prejudicou a competição no setor mas por outro lado favoreceu a BT pois a empresa ficou mais preparada para atuar em um mercado competitivo no futuro e também favoreceu a Mercury pois como era uma empresa de pequeno porte e além de tudo nova no mercado, ficava protegida de uma competição acirrada, podendo crescer ao mesmo tempo que se estruturava. Poderíamos dizer que a

competição da telefonia fixa estabelecida foi assimétrica pois as duas empresas operavam em condições diferentes de tecnologia e detenção de mercado; uma já estruturada e em plena operação e outra nascente, pequena e com muito mercado para conquistar. Nesse período, a telefonia móvel estava em seu início de desenvolvimento e as empresas iniciavam por sua vez as operações em igual patamar de desenvolvimento. Nesse segmento também observamos o duopólio das empresas de celular.

A regulação de preços adotada na Inglaterra foi o *price cap*; como já descrito anteriormente, seria uma forma de regulação dos preços onde ficava estipulado um preço máximo que poderia ser cobrado pelas empresas e que vigorou até 1989. Ainda tratando de regulação, o setor passou a ser controlado pela agência reguladora Oftel – Office of Telecommunications, ficando responsável pelo monitoramento da qualidade dos serviços prestados assim como pela autuação das empresas no descumprimento de alguma exigência presente na concessão.

Com o fim do duopólio em 1991 o setor de telecomunicações passou para um mercado competitivo com exceção do serviço de telefonia internacional (mantendo-se em duopólio). Dessa forma a Inglaterra migrava de um cenário monopolista para um competitivo e cada vez mais desregulamentado, pois as políticas de incentivos à entrada favorecendo o aumento da competição superavam as regulações. Para se ter um idéia, as empresas de TV a cabo que também poderiam oferecer serviços de telefonia competindo com a British Telecom já eram muitas. Hoje a Inglaterra é um dos países mais competitivos com as tarifas mais baratas no setor de telecomunicações e ainda com uma longa história e discussões que em muito nos ensinam.

O caso da Jamaica

Historicamente o setor de telecomunicações na Jamaica era privado, a operação e controle dos sistemas de comunicações estava nas mãos dos capitais estrangeiros até 1975, quanto há a nacionalização dos mesmos porém voltando a ser privatizado em 1987. Somente com a privatização em 1987 é que pôde-se observar o aumento de investimentos no setor. Até então os conflitos políticos dificultavam a presença de um regime regulador

convincente, que fizesse o setor funcionar eficientemente e que dispendesse recursos suficientes para sua manutenção. As garantias de rentabilidade implicaram em altos investimentos estrangeiros no país, trazendo grandes benefícios não só à população como também para o governo, que reduziu seus gastos na manutenção do setor. Ou seja, com a privatização o governo consegue que o setor continue a crescer sem que dependa se do orçamento governamental.

Argentina, Chile e México

Falemos agora uma pouco da privatização da Empresa Nacional de Telecomunicações da Argentina (ENTEL), Companhia Telefônica do Chile (CTC) e TELMEX do México, que contavam com capital 100% estatal antes da privatização. Em todos os países as privatizações foram muito parecidas; todos os governos buscaram um investidor estratégico que tivesse condições de operar e montar uma empresa com pessoal especializado e capacitado para cargos de direção, ou seja um monopolista privado. Ainda esperavam que esse investidor tivesse condições de assumir compromissos que resultassem em crescimento da rede, atingindo às camadas da população mais dispersas. O processo ainda resultou na pulverização das ações, onde o público teve acesso à compra de consideráveis montantes de ações (o que também ocorreu em países europeus incluindo a Inglaterra, mas não no caso brasileiro como será visto posteriormente), propiciando grandes altas de preços das ações, trazendo confiança dos investidores e fazendo com que essas empresas ganhassem posição dominante no mercado nacional de capitais de seus respectivos países.

No México, o monopólio concedido teve duração de 6 anos para os serviços básicos enquanto na Argentina esse período foi de 10 anos.

Venezuela

A privatização da companhia telefônica estatal venezuelana (CANTV) passando para as mãos do monopólio privado, também ocorreu para possibilitar modernização, ampliação

do sistema, aumentar os investimentos e ainda a melhorar os serviços. Até dezembro de 1991, que foi a data da privatização, era muito comum esperar anos até conseguir um novo telefone. As chamadas internacionais por sua vez somente eram completadas em 20% dos casos. Nessa época havia 1,6 milhões de linhas ou 8,2 linhas por cada 100 habitantes. Comparando com a Coréia, essa média era de 35 linhas por cada 100 habitantes. Com a privatização o governo passava para responsabilidade privada e com experiência internacional a exploração do serviço local, a longa distancia e ligações internacionais. Observando a necessidade no aumento das tarifas, a fim de que o investimento privado fosse compensado ou até estimulado, mas por outro lado preocupado com as repercussões políticas que isso causaria, o governo optou por um ajuste gradual das tarifas monitorado pelo órgão regulador (Conatel). Podemos dizer que a privatização venezuelana foi um sucesso; foram investidos mais de US\$1.100 milhões e instalados 850.000 novas linhas em substituição às antigas, o que superou em muito as exigências vigentes no contrato de concessão que era de nove anos. Praticamente todos os objetivos para melhora do serviço foram alcançados.¹⁷

A experiência internacional vem mostrando que há grande tendência de concentração de empresas no setor de telecomunicações. Nos EUA em 1998 as operadoras Bell Atlantic e GTE anunciaram fusão no valor de US\$52 bilhões. O grande interesse da Telefónica espanhola na América Latina também pode ser outro indício de concentração das telefonias nas mãos das maiores empresas. Em comum, todos os processos de privatização da telefonia citados apresentavam nos contratos de concessão as obrigações anuais de investimentos para ampliar e melhorar o serviço telefônico básico. Durante as transações na abertura do mercado, o governo tem colocado claramente que as empresas não podem pensar apenas nos lucros. Das concessões que adquirem, as empresas precisam investir em infra-estrutura e modernização das redes para atingir as camadas mais discriminadas e de menor acesso a informação onde os lucros para as prestadoras já não é tão obvio assim.

¹⁷ Ver Banco Mundial (1994).

III. HISTÓRICO INSTITUCIONAL DAS TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL

No início de 1960 as telecomunicações brasileiras eram basicamente operadas sob condições precárias de rede e serviços. Para melhorá-los, o Código Brasileiro de telecomunicações foi promulgado em 1962 representando um importante avanço na história das telecomunicações na segunda metade do século. Além das precárias condições dos serviços que ofereciam, as companhias não eram sujeitas a qualquer regra que garantisse o desenvolvimento e bom funcionamento do setor. O Código Brasileiro definia a partir de então as competências do Estado como fornecedor e operador dos serviços de telecomunicações, definia os serviços de telecomunicação e ainda criava o Conselho Nacional de Telecomunicações (Contel); que estabelecia regras e diretrizes no setor como o valor das tarifas a serem praticadas, intermediava nas renovações ou cassações das concessões, redistribuía e fixava as tarifas à população e em caso de tráfego entre empresas de telecomunicações, coordenava a expansão dos serviços dentre outros.

A criação do Sistema Nacional de Telecomunicações que tinha por objetivo estruturar e criar uma empresa pública para explorar o setor permitiu que em 1965 surgisse a Embratel. Até então o sistema era bastante deficitário, pois não havia conexão entre as diferentes regiões do país, dificultando a efetuação das ligações e prejudicando os consumidores de usufruir das ligações de longa distancia. Os serviços dentro dos estados ou locais, ficariam sob responsabilidade dos próprios estados e municípios, sendo basicamente os provedores dos serviços, oferecendo-os diretamente ou através de licenças, onde cada um tinha a autoridade de estabelecer as tarifas praticadas.

O Estado agia de forma bastante paternalista ao praticar baixas tarifas dos produtos e serviços no setor, pois usavam-nas para atenuar as pressões e controlar as taxas de inflação,

preocupando-se com a estabilidade econômica. Com essa política, não se permitia manter o mesmo volume de investimentos no setor ao longo dos anos nem possibilitava as empresas privadas de se interessarem pelo grande potencial a ser explorado pois não havia indícios de lucratividade no setor.

Ainda em 1962 se observava que 62% das linhas telefônicas fixas instaladas no Brasil eram controladas por uma subsidiária canadense, a Canadian Traction Light and Power Company, tendo sido nacionalizada no final dos anos 60,¹⁸ o restante 38% eram operados por prefeituras, estados e cooperativas. Conforme as concessões das empresas privadas venciam, o governo absorvia os serviços, tornando o setor de telecomunicações cada vez mais monopolizado.

Juntamente com a Constituição de 1967, foi criado o Ministério das Comunicações, que passou a nacionalizar os sistemas de telecomunicações e criou a estatal Telebrás, extinguindo a Contel.

III.1 O Sistema Telebrás

A criação da Telebrás em 1972 deve ser considerada outro importante passo na segunda metade do século pois passaria a tirar o país das pobres condições do sistema de telecomunicações. Criada para planejar e administrar as telecomunicações ao longo do século, a estatal ficava responsável pelo planejamento e coordenação das telecomunicações brasileiras, controlando uma operadora em cada estado, além da Embratel na telefonia de longa distância e ainda tinha a responsabilidade de obter recursos para investimentos no setor.

Em conjunto, a Embratel e Telebrás unificariam o sistema de telecomunicações brasileiro. Em 1974 dá-se início ao processo de aquisição das empresas atuantes na oferta do serviço o que fez a Telebrás ser a única concessionária na oferta dos serviços de telecomunicação no Brasil. Absorveu as companhias que proviam serviços telefônicos no país e consolidou o sistema em uma holding, onde atuavam vinte e sete empresas de

âmbito nacional e estadual mais a Embratel. Com isso 95% das linhas telefônicas eram controladas pela Telebrás enquanto os 5% restantes ficaram divididos entre quatro concessionárias: A Companhia Riograndense de Telecomunicações – CRT, Companhia municipal de Londrina - Sercomtel, a Companhia municipal de Ribeirão Preto – Certep e a Companhia Telefônica do Brasil Central – CTBC.

A Telebrás passou a ser a 11ª maior empresa do mundo em 1995 obtendo sucesso na melhoria das condições da telefonia brasileira pois organizou e profissionalizou todo o sistema de telecomunicações. Porém a combinação de fatores externos, incluindo a preocupação do governo com a inflação, fizeram-na operar com baixas tarifas ao longo desses anos, levando o sistema desde 1990 a operar com tarifas menores que as mínimas para manutenção da estrutura, prejudicando a saúde financeira do sistema, juntamente com a alocação ineficiente de verbas entre as empresas, que não conseguiam expandir as redes telefônicas para regiões menos favorecidas. A falta de competição com a Telebrás fazia com que a empresa não operasse eficientemente ou que dados os limitados orçamentos, não pudesse investir o suficiente. Dessa forma a privatização surge como alternativa na resolução desses fatores.

III.2 Iniciativas Governamentais para Viabilizar a Privatização

A primeira iniciativa para o processo de privatização foi a aprovação pelo Congresso Nacional da Emenda n.º 8 à Constituição Federal, datada de 15 de agosto de 1995, que flexibilizava o monopólio estatal e possibilitava a exploração dos serviços de telefonia móvel e celular, sinais de satélites entre outros, abrindo o setor de telecomunicações brasileiro ao capital privado. Essa emenda também permitiria o Governo Federal outorgar concessões para exploração de serviços de telecomunicações ao setor privado, o que significava promover a competição e acabar com o monopólio estatal na exploração do serviço de telefonia local, celular e via satélite. A universalização ao acesso dos serviços básicos só seria obtido através da quebra do monopólio, mas sempre preservando o interesse público.

¹⁸ Novaes, p.148.

Como a aprovação no Congresso Nacional de um novo Código de Telecomunicações iria atrasar a abertura ao setor privado, pois haveria necessidade de detalhar o novo papel do Estado no setor e os novos princípios que o regeriam, o Ministério das Comunicações envia uma lei - específica para liberalização imediata do serviço celular (Lei n.º 9.295/96) ou Lei Mínima do Celular. Essa lei dividia o país em 10 regiões para o serviço celular (ver mapa 1 do apêndice),¹⁹ propunha a venda das concessões da chamada Banda B, onde operariam as empresas privadas em concorrência às empresas da Telebrás e ainda propunha a separação total das empresas de telefonia fixa e celular em dois anos. Note que a frequência na qual a telefonia celular brasileira operaria de 800MHz foi dividida em duas Bandas, onde as empresas do Sistema Telebrás operariam na Banda A. Dessa forma, o sistema ficou preparado para privatização ocorrida em 1998, onde ao invés de uma operadora em cada estado, a Telebrás controlaria uma empresas de telefonia no serviço fixo e outra no celular.

Com a aprovação da lei do Celular, o governo promove o leilão da concessão do serviço celular da Banda B, que pode ser observado na tabela A3 do anexo. Somente a região amazônica não teve interessados. Apesar disso o leilão foi um sucesso obtendo ágio de 236,7% com relação ao preço mínimo estipulado, comprovando o grande interesse das firmas internacionais no potencial de crescimento do setor brasileiro.

O Congresso Nacional em julho de 1997 aprovou a Lei Geral das Telecomunicações (Lei n.º 9.472), substituindo o Código Brasileiro de Telecomunicações criado em 27 de agosto de 1962. A Lei Geral das Telecomunicações foi a base regulatória e introduziu as diretrizes para a reestruturação e privatização do Sistema Telebrás. Ficava estabelecido que o processo decisório de privatização ficaria a cargo de uma Comissão Especial de Supervisão, ligada ao Ministério das Comunicações, que foi a responsável pela criação do órgão regulador das telecomunicações brasileiras; a Anatel. Ou seja a LGT definia o princípio geral que rege e organiza os serviços de telecomunicações e estabelecia o novo papel do Estado como agente regulador e não provedor dos serviços de telecomunicações.

¹⁹ Área 1: SP; Área 2: SP interior; Área 3: RJ e ES; Área 4: MG; Área 5: PR e SC; Área 6: RS; Área 7: todo Centro-Oeste: GO, TO, MS, MT, RO, AC e DF; Área 8: AM, AP,PA,RR, MA; Área 9: BA e SE e Área 10: Nordeste: PI, CE, RN, PB, PE e AL.

A Lei das Concessões veio portanto inovar as regras que regiam a concessão dos serviços públicos. Como os serviços de telefonia fixa, móvel, sinais via satélite e TV a cabo são de interesse coletivo, a União ficava responsável pela sua provisão. Dessa forma as concessões nada mais seriam do que autorizações para que firmas de capital privado pudessem explorá-los. Os subsídios públicos às concessionárias ficavam proibidos, as concessões teriam prazo fixo pré-definido, as tarifas não seriam mais cobradas em função dos custos de manutenção dos serviços, mas em função dos cumprimentos das metas de qualidade e expansão da rede ou conforme taxas de inflação; havia o desafio de corrigir as distorções das tarifas. Ainda seriam cobradas multas sobre as falhas cometidas pelas concessionárias assim como qualquer outra infração no cumprimento das metas de universalização.

A Lei ainda introduziu o consumidor no processo de privatização, pois ele agora participaria da supervisão da concessão fiscalizando junto à agência reguladora os serviços e qualidade da telefonia. Para o brasileiro a maior vantagem dessa lei foi a possibilidade de escolher o próprio fornecedor, não sendo obrigado a comprar o serviço de apenas uma prestadora de serviços dispondo dessa forma de maior qualidade.

III.3 A Criação do Órgão Regulador: Anatel

A criação da Anatel em 5 de novembro de 1997 foi um ponto crucial para formulação de todo processo regulatório decorrente da Lei Geral das Telecomunicações, (LGT) - Lei 9.472 de 16 de Julho de 1997 que definia o modelo brasileiro de telecomunicações. Esse processo visava a quebra de monopólio das companhias de telecomunicação (Sistema Telebrás) e a instituição de novas regras de liberalização do setor. Porém não bastaria abrir o mercado para competição, haveria necessidade de impor regras de regulação. Com essa medida o governo deixava de ser o provedor dos serviços de telecomunicações, passando a regulador. A LGT definia os princípios que regiam o serviço e a organização do setor de telecomunicações e estabelecia que os serviços seriam organizados pela livre e justa competição. Assim o poder público teria apenas como obrigação fiscalizar e corrigir imperfeições ou infrações no sistema.

A agência tinha a missão de provisionar os serviços de telecomunicação e conquistar os potenciais investidores nacionais e internacionais através de regras claras e sólidas de exploração dos serviços. A Anatel tinha a função de transformar o sistema brasileiro de telecomunicações e preparar o país para uma sociedade de mais informação.

Apesar de estar ligada ao Ministério das Comunicações, a Anatel possui independência financeira, sendo custeada pelos recursos do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações, que são pagos hoje pelas próprias operadoras privadas. São cobradas das concessionárias taxas de fiscalização, taxas pela exploração dos serviços de telefonia, pelo uso das radiofrequências, instalações, entre outros. Desfruta também de liberdade administrativa, não sendo subordinada a outros órgãos do governo nem a grupos de interesse, agindo portanto de maneira imparcial, legal e discricionariamente. Ainda trata da contratação de seu próprio pessoal. Quanto ao procedimento de contratação de obras, a licitação, que é comum a todas obras públicas, continua sendo utilizada.

A Agência Nacional de Telecomunicações é basicamente dividida em duas partes: O Conselho dos Diretores, cujos membros são indicados pelo Presidente da República e aprovadas pelo Senado, onde são tomadas todas as decisões e o Conselho Administrativo, que indica a forma de participação da sociedade na Anatel.

A instituição ainda tem autoridade para fazer leis e regulamentos serem cumpridos e ainda garantir a continuidade dos serviços uma vez que as operadoras não podem interromper a prestação do serviço sem que os motivos sejam bem justificados à Anatel.

Como papel principal, a Anatel assegura o acesso da população aos serviços de telecomunicação a preços e tarifas adequadas, promove a universalização e introduz a competição no setor sempre visando o bem estar dos cidadãos. Adota todas as medidas necessárias para servir o interesse público e desenvolver as telecomunicações brasileiras. Além de estabelecer regras de funcionamento do setor, acompanha as metas de expansão da rede e avalia sua eficiência. Sendo responsável pela manutenção e estímulo à concorrência, promove a competição justa, impedindo que o setor passe de monopólio estatal para privado com a concentração de diferentes segmentos no mercado de telecomunicações. Esse órgão ainda foi responsável pela preparação de todo processo para

que a privatização das telecomunicações ocorresse e posteriormente fundamental para sua eficiência e o seu bom funcionamento.

Dentre outras atribuições da Anatel, além de estar constantemente monitorando as definições da Lei Geral das Telecomunicações, atua proibindo a integração vertical dos serviços locais e de longa distância. Sobre as regras de privatização, impede que a mesma pessoa jurídica tenha nos primeiros cinco anos de concessão a mesma subfaixa de frequência da telefonia celular, ou seja uma concessão na área nobre e outra na não nobre. Também atua impedindo fusões nos primeiros cinco anos de concessão tanto de empresas de telefonia celular como fixa a fim de não concentrar mercados; impede que o mesmo grupo acionista tenha participação com concessionárias atuantes em diferentes regiões e ainda proibiu a participação das concessionárias da telefonia fixa nas licitações para operação de empresas-espelho nas suas áreas de atuação, que seriam as empresas a competir com as antigas empresas do Sistema Telebrás.

A Anatel formulou alguns planos para que o processo de privatização da Telebrás pudesse ocorrer. Vale a pena destacarmos os mais importantes:

A. O Plano Geral de Outorgas aprovado em fevereiro de 1998. Estabelecia regras para concessões dos serviços públicos de telefonia, assim como os prazos de contrato dessas concessões e ainda preparou todo processo de licitação para que no futuro as empresas espelho pudessem competir com as operadoras. Dividia o país em quatro regiões numa tentativa de introduzir a competição:

- 1) O Estado de São Paulo (Telesp);
- 2) A Tele Norte-Leste composta pelas regiões Norte, Nordeste mais os estados de MG, RJ e ES;
- 3) A Tele Centro-Sul composta pela região Centro-Oeste e os estados do PR e SC;

4) Enquanto que a telefonia de longa distancia de todo território nacional ficava com a Embratel. O PGO definia o número de operadores em cada região e foi a base para a política de universalização das telecomunicações e início da competição.

B. O Plano Geral de Universalização do Serviço de Telecomunicações, aprovado pelo Decreto n.º 2592 de maio de 1998, definia obrigações das companhias licenciadas quanto à universalização dos serviços. Estabelecia que as concessionárias teriam que atender regiões onde houvesse demanda pelos serviços de telefonia fixa, pois todo cidadão tem direito ao serviço e todas as localidades devem ser atendidas dentro de determinado prazo independentemente da localização geográfica ou situação socioeconômica da região, em áreas rurais e em pequenas localidades; estabelecia distâncias máximas que as pessoas poderiam andar para que alcançassem os telefones públicos (TUP), números de TUPs instaladas por habitantes, metas de números de terminais instalados, telefones públicos e ainda prazos de atendimentos à população.

C. O Plano de Metas de Qualidade estabelecia regras claras para exploração dos serviços pois não bastava haver quantidade desses serviços. A qualidade dessa oferta também era essencial para conquista de novos consumidores. O PGMQ estabelecia a qualidade dos serviços de telefonia providos; o número máximo de pedidos e prazos máximos de atendimentos e soluções de reparos apontados pelos consumidores. Também estipulava uma porcentagem mínima de ligações domésticas que deveriam ser completadas, prazo para alteração de endereço, ente outros. Aprovado pelo Conselho de Diretores da Anatel através da Resolução N.º 30, de 29 de junho de 1998, o PGMQ completava as regras básicas que seriam aplicadas às concessionárias autorizadas no início de 2000.

D. Os Contratos de Concessão eram absolutamente claros e detalhados, estipulavam as estruturas tarifárias, através das quais as concessionárias sabiam antes da aquisição das empresas no leilão quanto poderiam estar cobrando, permitindo o acesso aos serviços a preços razoáveis. Anteriormente a LGO as tarifas eram propostas pelo Ministério das Comunicações mas eram estabelecidas seguindo critérios do Ministério da Fazenda como o controle da inflação, que não trazia qualquer melhoria em produtividade ou incentivos de investimentos no setor. Nos contratos ainda eram estipuladas as metas do número de

telefones públicos e privados instalados. Aquelas concessionárias atuantes na telefonia fixa que não cumprissem ou não adiantassem suas metas, não poderiam explorar outros serviços como a telefonia celular. Essa foi a melhor forma encontrada pelo órgão para estimular o investimento e excelência nos serviços prestados.

III.4 Investimentos Precedentes à Privatização

O governo de Fernando Henrique Cardoso foi o mais expressivo em questões relacionadas à privatização. Em seu governo o Brasil observou o maior processo de privatização já ocorrido no país. Porém, antes mesmo de ser iniciado, ainda em 1996, o governo duplicou os investimentos nas telecomunicações, chegando a 7,5 bilhões de reais. Em 1997 esse valor chegou a 8,5 bilhões e em 1998 investiu mais 5 bilhões, totalizando assim a 21 bilhões de reais em 3 anos.²⁰

Em 1997 as economias de todo o mundo sofreram com a crise asiática e para sobrevivência do Plano Real face o cenário externo, a privatização juntamente com o ajuste fiscal seriam cruciais para ajudara estabilizar a economia. Esperava-se que com a privatização a necessidade de empréstimos externos para financiamento do déficit de conta corrente fosse reduzida. Não podemos esquecer de ressaltar que houve um aumento significativo das tarifas cobradas sobre serviços de telefonia fixa nesse período, colocando-as em linha com padrões internacionais e a redução das tarifas de longa distância. Ou seja, todos os investimentos e ajustes realizados já previam uma melhora na situação do setor a fim de atrair empresas privadas interessadas na exploração e privatização dos serviços.

Para maior noção do que aconteceu, o custo da ligação de longa distância internacional por minuto no Brasil caiu de US\$2,61 dólares em julho de 1994 para US\$0,93 em maio de 1997, enquanto que essa tarifa nos EUA era de US\$0,69 dólares. A assinatura local residencial no Brasil por sua vez subiu de US\$0,63 dólares em julho de 94

²⁰ Fonte: Revista Época, edição 11, 08/1998.

para US\$11,91 em maio de 97 enquanto nos EUA esse valor era de US\$12,5 dólares e de US\$12,75 na Argentina.²¹

Observando os vultosos investimentos feitos pelo governo ao longo dos anos que precederam a privatização do Sistema Telebrás, muitas pessoas se perguntavam se realmente havia necessidade da privatização. Esperava-se que com tantos investimentos no setor, os brasileiros fossem beneficiados com melhores serviços. Sabe-se, porém que o Brasil possui uma extensa geografia e a adequação de toda a rede para uma tecnologia mais moderna incluindo todo processo de interiorização dos serviços para atender a população rural desfavorecida, instalação e distribuição de telefones públicos de forma a atender não somente as classes mais altas, seriam muito difíceis de ocorrer sem ajuda privada. Na verdade, a demanda pelos serviços de telecomunicação, crescia mais que proporcionalmente aos investimentos realizados.

A principal mudança no setor de telecomunicações brasileiras foi a reestruturação do monopólio público através da mudança da Constituição brasileira de 1988, que definia o monopólio das telecomunicações pelo Estado. Porém este era deficitário nos investimentos e para modernização e melhora dos serviços prestados, fazia-se necessário um sistema de concessão pública e operadoras privadas, com incentivos à concorrência, investimentos nas redes tanto em plantas quanto na qualidade e inovação dos serviços de telecomunicações. Dessa forma os objetivos da reforma do setor era o fortalecimento do Estado como regulador e redução do papel de fornecedor, aumentando e melhorando a oferta dos serviços e promovendo o aumento do investimento inclusive em novas tecnologias através das empresas privadas. Ainda visava reduzir as disparidades regionais, pois havia estados que não eram interligados por serem regiões de menor renda e de pouco acesso às informações.

Para que o processo de privatização fosse bem sucedido, como já vimos anteriormente, o governo teve portanto que promover uma nova lei que revia seu papel como regulador, criar uma agência reguladora independente, alinhar as tarifas a padrões internacionais, aumentando as tarifas locais e reduzindo as de longa distância, promover

²¹ Fonte: Telesp e Telebrás para o Brasil; Caspian Securities e Dresdner Kleinwort Benson Research para os demais países.

um mercado que fosse competitivo e ainda preparar as empresas Telebrás para então ser possível a privatização. Apesar de interesses conflitantes, o governo ainda teve que administrar um modelo que atendesse tanto os acionistas minoritários como seu próprio interesse.

IV. A PRIVATIZAÇÃO DO SISTEMA TELEBRÁS

A privatização do Sistema Telebrás foi uma das maiores do mundo. Sua complexidade também não ficou atrás pois além de evitar que sua privatização não resultasse na transferência do monopólio estatal para o privado, ainda teve que garantir os direitos dos acionistas minoritários e assegurar que somente o governo receberia o prêmio pelo controle do sistema no momento da privatização. Diferente do que ocorreu nas privatizações da Argentina, Peru e México como já visto, cujas empresas eram 100% controladas pelos governos, no Brasil havia 27 empresas controladas pela Telebrás onde todas possuíam acionistas minoritários. Podemos ver no diagrama 1 do anexo como era a estrutura da holding Telebrás.

O governo precisava definir o modelo mais adequado de privatização do Sistema Telebrás; na verdade foram três os modelos propostos de privatização. Em um primeiro cenário o governo poderia vender sua participação no capital votante da Telebrás de 51,79%, o que equivalia a 19,2% do capital total da Telebrás. Segundo esse modelo, o governo venderia a um consórcio ou investidor estratégico sua parte da Telebrás, privatizando imediatamente todas as subsidiárias da holding. Dessa forma os acionistas minoritários teriam um sócio privado que controlaria a administração de todas as subsidiárias. Tal modelo não teve tantos adeptos pois preocupava o governo da possibilidade de passar de um monopólio estatal para privado.

Uma segunda opção seria o governo manter sua participação na Telebrás e iniciar a venda das suas subsidiárias. Esse modelo também não seria o ideal pois os acionistas minoritários seriam prejudicados. Não haveria como garantir que as menores companhias e as que estivessem em regiões menos favorecidas seriam vendidas, nem garantir que os

recursos obtidos com as vendas seriam aplicados em investimentos de maior retorno. Ou seja, se fossem aplicados em negócios menos lucrativos como telefones públicos, os acionistas teriam menores retornos.

O terceiro modelo foi o escolhido pelo governo para a privatização da Telebrás; ele consistia na cisão da holding seguida da sua privatização. A Telebrás foi dividida em três grandes empresas de telefonia local fixa, oito empresas de telefonia celular correspondentes às áreas de concessão desse tipo de serviços pela Lei Mínima do Serviço Celular e ainda numa operadora de longa distância; a Embratel; como pode ser visto no diagrama 2 anexo. A grande vantagem desse modelo escolhido para privatização da estatal era o fato de garantir que somente governo receberia o prêmio de controle na privatização, garantia os direitos dos acionistas minoritários da Telebrás e ainda promoveria a competição no setor evitando um monopólio privado.

IV.1 O Processo de Leilão da Telefonia Brasileira

O megaleilão de privatização das 12 empresas do Sistema Telebrás ocorreu em 29 de julho de 1998 às vésperas das eleições presidenciais de outubro do mesmo ano. Vale ressaltar que logo após sua privatização, a fim de já iniciar o processo de competição entre operadoras, foram lançados os editais para as empresas espelho de telefonia fixa, que passariam a competir com essas empresas. O sistema Telebrás como já descrito, foi dividido em três grandes empresas de telefonia fixa, uma operadora de longa distância e oito de telefonia celular, que foram divididas em três grupos para o leilão: O grupo 1 era composto pela telefonia fixa e telefonia de longa distância (Telesp, Tele Norte-Leste, Tele Centro-Sul e Embratel). Para garantir competição nas mais diversas áreas quanto à telefonia celular, o governo dividiu o país em outros dois grupos; o grupo 2 composto pelas áreas economicamente favorecidas (Telesp Celular, Tele Sudeste Celular, Telemig Celular e Tele Sul Celular) e o grupo 3 incluindo as regiões menos favorecidas economicamente (Tele Leste Celular, Tele Nordeste Celular, Tele Norte Celular, Tele Centro-Oeste).

Somente no leilão de telefonia celular foram feitas algumas restrições onde a participação de capital estrangeiro no capital votante deveria ficar limitado a 49% e era

exigida comprovação de experiência na administração de companhias de telefonia celular. Como regra geral válida tanto para o leilão da telefonia fixa ou celular, as empresas ou consórcios somente poderiam controlar uma empresa em cada grupo. O edital ainda estabelecia metas de atendimento em cada região.

Além da divisão do Sistema Telebrás em 12 holdings, para maior entendimento do processo, podemos acompanhar a divisão do país para a exploração dos serviços de telefonia fixa e móvel nos mapas 1 e 2 do anexo. Seguem os compradores e as regiões de atuação das empresas do Sistema Telebrás com os respectivos valores e ágios obtidos:

Grupo I:

- Telesp (SP): comprada pelo consórcio Telebrasil Sul Participações, composto pela Telefónica de España, Portugal Telecom, RBS, Iberdrola e BBV, pagando R\$5,782 bilhões. Ágio de 64,28%.
- Tele Norte Leste (RJ, ES, MG, BA, SE, AL, PE, PB, RN, CE, PI, MA, PA, AM, RR, AP): comprada pela Andrade Gutierrez, La Fonte, Inepar, Macal, e companhias de seguro locais por R\$ 3,434 bilhões, com ágio de 1%.
- Tele Centro Sul (PR, SC, RS, MS, MT, GO, AC, TO, RO, DF): comprada pelo consórcio Solpart Participações, composto pela líder Telecom Itália, Algar, Opportunity e Splice por R\$2,7 bilhões. Ágio de 6,2%.
- Embratel (BR): comprada pela MCI, por R\$2,65 bilhões, com ágio de 47,22%.

Dos resultados acima verificamos que a Telefônica foi a concessionária compradora da Telesp, atuando em todo estado de São Paulo. A Telemar passava a operar nas regiões da Tele Norte Leste totalizando uma atuação em 16 estados. A Tele Centro Sul foi comprada pela Brasil Telecom (BrT), que engloba 10 estados e a telefonia a longa distância continuou sob o nome Embratel atuando em todo país.

Grupo II:

- Telesp Celular (SP): comprada pela Portugal Telecom, por R\$3,588 bilhões, com ágio de 226,18%.

- Tele Sudeste Celular (RJ, ES): comprada pela Telefónica de España, Iberdrola, NTT e Itochu por R\$1,360 bilhões, com ágio de 138,6%.
- Telemig Celular (MG): comprada pela Telpart composto por: Telesystem, fundos de pensão locais e Opportunity por R\$756 milhões, com ágio de 228,69%.
- Tele Sul Celular (PR, SC): comprada pela Telecom Itália, Globopar e Bradesco por R\$700 milhões. Ágio de 204,3%.

Grupo III:

- Tele Leste Celular (BA, SE): comprada pela Telefónica de España e Iberdrola, por R\$428 milhões, com ágio de 224%.
- Tele Nordeste Celular (AL, PE, PB, RN, CE, PI): comprada pela Telecom Itália, Globopar e Bradesco por R\$660 milhões, com ágio de 193,3%.
- Tele Norte Celular (MA, PA, AM, AP, RR): comprada pela Telpart composto por: Telesystem, fundos de pensão locais e Opportunity por R\$188 milhões, com ágio de 108,88%.
- Tele Centro-Oeste Celular (DF, GO, TO, MS, MT, RO, AC): comprada pelo consorcio BID, que inclui empresa Splice, por R\$440 milhões, com ágio de 91,3%.

A Telefónica Internacional foi a empresa com maior atuação no leilão. Além de vencer o leilão da Telesp fixa como maior lance, ainda venceu a Tele Sudeste Celular e como minoritária participou da Tele Leste Celular. Esse resultado mostra mais uma vez o interesse das grandes companhias internacionais na exploração desse setor na América Latina com grande potencial de demanda.

A privatização foi um sucesso onde em menos de seis horas todas as 12 empresas estavam leiloadas na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro, superando expectativas e obtendo um ágio de 64% com relação ao preço mínimo estipulado. Não podemos esquecer que o leilão foi de apenas 19,26% do capital total das empresas, que correspondia a 51,79% das ações com direito a voto pertencentes ao governo. A arrecadação total pelo governo foi de

R\$22,057 bilhões dos quais 40% foi imediatamente para o caixa do Tesouro federal²² e as duas parcelas restantes de 30% seriam pagas em um e dois anos respectivamente, com correção da inflação e juros de 12% ao ano. Vale mencionar que o BNDES financiou até 50% da entrada quando se tratava de um comprador de empresa nacional. Podemos ainda dizer que o sucesso da privatização deveu-se às claras regras do jogo, que foram objetivas e bem estabelecidas no leilão; sabemos que quanto mais transparente for o processo, maior o interesse das empresas potenciais.

As 12 operadoras vencedoras tiveram ótimos resultados na Bolsa, que registrou um aumento do valor das ações após o leilão. A exceção foram as ações da Telerj, que apresentaram resultado negativo pelo fato do consórcio vencedor da Tele Norte-Leste de telefonia fixa (Telemar), liderado pela Andrade Gutierrez e grupo Inepar, não apresentarem nenhum operador de telecomunicações, nem terem tradição de empresa aberta e listada em bolsa.²³ Se anteriormente à privatização a Telerj já não atendia às necessidades dos assinantes, quem garantiria que agora, com mudança de capital controlador a situação iria melhorar? Talvez a ausência de um investidor estratégico nessa região tenha sido o único ponto negativo do leilão. O governo porém através do BNDES comprou uma parcela de 25% do capital votante leilado para que futuramente o vendesse para um investidor estratégico. Toda a movimentação ocorrida em torno da Tele Norte-Leste pode ser explicada pelo fato dessa região incluir exatamente as empresas que mais precisavam de reestruturação de todo o Sistema Telebrás.

Mediante a instabilidade e desconfiança do mercado quanto a essa operação da Telemar, o consórcio ainda divulgou que não dissolveria as equipes já formadas nas empresas de excelente padrão na prestação dos serviços como Telemig, Telebahia ou Teleceará e ainda usaria essas equipes para resolver os problemas vividos por empresas como a Telerj. Apesar das demissões e terceirizações quanto aos serviços prestados pelas operadoras, o corpo técnico no geral foi mantido, pois no período ainda era escasso o número de profissionais qualificados em marketing, vendas, serviços ao cliente e desenvolvimento de produtos voltados às exigências do mercado de telecomunicações.

²² Fonte: BNDES.

²³ Fonte: Revista Época, Agosto de 1998.

Conforme já citado anteriormente, a Lei Geral de Telecomunicações, no que diz respeito à competição na telefonia brasileira nas modalidades local e longa distância nacional e internacional possuem algumas características que merecem ser destacadas. As operadoras vencedoras dos grupos I, II ou III receberam duas autorizações para funcionamento. Uma para telefonia local e outra para telefonia de longa distância inter-regional, tendo que explorar simultaneamente ambos serviços. Quanto à área respectiva à da Embratel, também recebeu duas autorizações, mas foram para exploração da telefonia a longa distância nacional e internacional.

Logo após a privatização das empresas, o governo publica em setembro de 1998 o edital que permitiria a concorrência das empresas de telefonia fixa e longa distância em cada área de concessão. A empresa que oferecesse maior penetração dos serviços e atendimento teria preferência na licitação, pois para a concorrência com as empresas do Sistema Telebrás isso valia mais (70%) do que o preço (30%) oferecido pela exploração dos serviços. Também havia exigência de que as empresas espelho tivessem experiência no ramo de telecomunicações, mas a Anatel não mais restringia um mesmo comprador de atuar em mais de uma região para telefonia fixa. A abertura para atuação das empresas espelho foi um passo muito importante na competição dos serviços, com tais medidas esperava-se maior rapidez de investimentos no setor principalmente para conquista de novos clientes. Os consumidores poderiam optar pela operadora com mais serviços disponíveis ou poderia optar pela melhor tarifa nas suas ligações.

A regulação e estabelecimentos de metas a essas novas empresas não foi semelhante às impostas às empresas Telebrás; os contratos eram diferentes apesar de também comprometer o desenvolvimento e qualidade da rede de serviços.

Apesar de todas as medidas necessárias para estimular a competição na telefonia fixa, seus resultados não parecem estar alcançando o esperado. São muitas as dificuldades de penetração sofridas pelas empresas espelho; fatores como a baixa renda média da população, fazendo com que a receita média por consumidor reduza os lucros das firmas ou ainda os altos investimentos em redes que seriam requeridos às empresas espelho, são fatores contribuintes para concentração do mercado nas empresas privatizadas do Sistema Telebrás.

Segundo dados da Anatel, as operadoras espelho em 2002 apenas detém 2% do mercado brasileiro. Isso significa que de aproximadamente 37,4 milhões de terminais em operação no país, 98% estariam sob detenção da Telemar, Telefônica e da Brasil Telecom. Como essas empresas já surgiram com todo um aparato e estrutura de redes construídas, herdando tudo das empresas tradicionais que já conquistaram de certa forma a confiança do consumidor; isso dificulta a migração de clientes para as recém criadas. A aversão à mudanças por parte dos consumidores é outro implicante da baixa penetração. Os altos custos operacionais aliados aos altos custos de interconexão diríamos ser o principal impedimento para a Vésper que é espelho da Telemar, GVT (Global Village Telecom) espelho da Brasil Telecom e Intelig espelho da Embratel operarem; elas pagam altas taxas pelo uso das redes das demais também dificultando retornos positivos.

Para aqueles que já vinham acompanhando o mercado de telefonia, tal resultado não é de se surpreender pois em todo o mundo há uma tendência de monopólio da telefonia fixa. No Reino Unido a British Telecom detém 94% dos terminais em funcionamento, a Telefónica espanhola detém 96% e a France Telecom 98%.

IV.2 Metas da Privatização

A privatização e regulação do Sistema Telebrás implicou na criação do Plano Geral de Metas para a Universalização (PGMU), onde eram estipulados os prazos máximos de atendimento às solicitações dos telefones residenciais e o Plano Geral de Metas de Qualidade (PGMQ), que exigiam preços coerentes com a qualidade do serviço prestado. Ficavam definidos nos contratos de concessão as obrigações das concessionárias quanto à expansão da oferta privada e dos telefones públicos (TUP – telefones de uso público), assim como metas de interiorização dos serviços, que teriam que atender à demanda reprimida existente no período nas áreas mais afastadas principalmente as rurais. Segundo esses contratos, até 2005 (data de vencimento dos contratos de concessão) todas as áreas do país deverão possuir o serviço de telefonia e todas as metas deverão ter sido cumpridas. No capítulo referente à análise de dados poderemos ver como as empresas se desempenharam com relação a essas metas.

Dentre algumas metas impostas às concessionárias, temos as metas de universalização dos serviços, que estabelecem a quantidade de acessos fixos instalados e quantidade de telefones públicos em serviços. As metas de qualidade de serviço estabelecem as taxas de chamadas locais originadas completadas. Em 2002 essa meta está em 65% para as ligações matutinas, vespertinas e noturnas; até final de 2003 o consumidor deverá conseguir efetuar suas ligações havendo conversação em 70% dos casos.²⁴ Ainda existem as taxas de chamadas de longa distância completadas, que em 2002 também possuem uma meta de 65% dos casos.

Quanto às metas de atendimento à solicitação de reparo, observamos que os usuários residenciais e não residenciais devem ocorrer no máximo em 24hs a partir da solicitação em 96% em 2002, 97% dos casos até o final de 2003 e em 98% dos casos após 12/2005.

Das metas de atendimento à solicitação de mudança de endereço, a Anatel impôs que os usuários residenciais deverão ser atendidos em 3 dias úteis e os não residenciais em 24 horas em 96% dos casos até dezembro de 2002, 97% dos casos em 2003 e 98% em 2005, u seja as mesmas metas que as impostas às solicitações de reparo.

As metas de qualidade para telefones públicos também são bastante audaciosas. O número de solicitações para conserto de TUPs também é limitado a 12 solicitações de cada 100 em serviço em 2002, obrigando as empresas fiscalizarem e cuidarem da manutenção e reparos necessários nos mesmos.

Ainda são estipuladas metas de atendimento por telefone ao usuário e regulações quanto a emissões de contas, cuja cobrança das contas telefônicas devem ser corretamente feitas, limitando o número de reclamações de erro na modalidade local e longa distância; as mesmas devem ser emitidas com clareza a fim de não confundir o consumidor. Em 2002 essas metas são de 3 contas a cada mil emitidas. Uma decisão do Supremo Tribunal de Justiça (STJ) tratou dessa questão favorecendo os consumidores e usuários das linhas telefônicas. Tratava-se de uma conta telefônica não reconhecida pelo cliente, cujo valor cobrado era muito superior ao que costumava pagar. Para piorar a situação, a conta não

apresentava os serviços prestados devidamente especificados conforme as normas impostas pela agência reguladora (Anatel). Dessa forma a Justiça condenou a prestadora justificando que uma vez não discriminados, o consumidor estava desobrigado a pagar as contas.²⁵ Apesar de recorrer, a operadora perdeu o recurso no STJ. Essa decisão mostra a importância de um órgão regulador, que trabalha para haver eficiência do setor e o compromisso das empresas em cumprir com o acordado em seus respectivos contratos de concessão.

Outra decisão importante, mas dessa vez imposta pela Anatel, foi o livre uso do serviço de auxílio à lista telefônica (102) da Telemar, pelos clientes da concorrente (Telefônica Celular). As disputas comerciais entre as duas operadoras levaram a Telemar a bloquear o serviço para os assinantes da outra companhia. A Anatel cumprindo seu dever de intermediação e garantindo mercado competitivo, interviu na discussão favorecendo os usuários do serviço. O órgão regulador ainda foi além; vinculou o uso do serviço pelos clientes da Telefônica às chances da Telemar poder atuar na telefonia móvel com sua empresa Oi, que somente aguarda a liberação da Anatel para funcionar.

IV.3 Serviços Oferecidos pelas Operadoras

A privatização tem muitos pontos positivos e sem dúvida contribuiu muito para modernização dos serviços de telefonia. O Estado sozinho não teria como dispender tanto capital para o acompanhamento das novas tecnologias relacionadas ao setor. Dentre os diversos serviços surgidos com a abertura do mercado, seguem abaixo alguns dos mais utilizados e as facilidades oferecidas pelas empresas privatizadas desde suas autorizações para funcionamento.

A Telemar, concessionária vencedora da Tele Norte Leste que atua em 16 estados incluindo o Rio de Janeiro, oferece dentre seus serviços a Linha DVI (Digital Voice Image), que seria o acesso rápido à Internet e transmissão de dados, Chamada em Espera, o serviço Siga-me, onde a pessoa desloca a chamada do seu telefone fixo para seu celular ou

²⁴ Fonte: Anatel.

telefone do trabalho, ligação em conferência, onde mais de duas pessoas falam em uma mesma ligação e ainda acessos a Caixa eletrônica de mensagens.

A Telemar atuava sozinha na região licitada até a entrada da empresa espelho concorrente no serviço de telefonia fixa – Vésper. Essa empresa atua na mesma área que a Telemar. Seu serviço é diferenciado pois, além do plano básico de linha fixa, onde a pessoa paga por mês uma conta mínima, a Vésper também trabalha com o plano pré-pago; chamado Plano Ideal. Conforme esse plano, o cliente compra um cartão que o habilita falar do telefone fixo instalado em sua casa. Também trabalha com o Plano Empresarial, voltado para clientes corporativos; quanto mais linhas forem compradas mais barato o custo unitário. A empresa ainda oferece os serviços de secretária eletrônica, correio de voz, direcionamento de chamadas ou Siga-me e chamada em espera.

A Embratel, atuante em todo território nacional na telefonia a longa distância, oferece os serviços de chamadas locais internacionais. Para concorrer com a Embratel, surgiu a empresa espelho Intelig, que também atua na mesma dimensão. Ambas vêm promovendo uma guerra acirrada de preços na mídia para conquistar clientes. Como já mencionado anteriormente, as empresas compradoras do grupo 1 (Telefônica, Brasil Telecom e Telemar) receberam licença para atuar também na longa distância, competindo com a Embratel. Dessa forma a empresa sofreu um bom impacto na queda das suas receitas, pois o mercado ficou mais competitivo e a busca por clientes mais acirrada. A seu favor, essa última já tem a cobertura nacional, possui marca considerada de alta qualidade e longo tempo de relacionamento com os clientes.

A Telefônica no serviço celular oferece 100% de cobertura nas sedes de municípios do Estado do Rio de Janeiro e possui alguns planos para os usuários: Movistar Digital – Sistema pós pago, com contrato e conta mensal; o Movistar Amigo – Sistema pré pago digital, sem contrato nem conta que funciona com créditos em um cartão, Movistar empresa – para empresas com mais de três linhas celulares, e Movistar Top, com conta mensal e mínimo de créditos por mês em ligações. Como serviços, permite recebimento de

²⁵ Interpretação dada pela Quarta Turma do Supremo Tribunal de Justiça em abril de 2002. – O Globo economia – 5 de abril de 2002.

mensagens de texto e troca de mensagens entre aparelhos celular e *roaming* internacional em alguns países.

A espelho ATL entrou para concorrer com a Telefônica celular. Atuando na mesma área, oferece quatro planos aos clientes: Plano pré-pago, com cartão e sem assinatura mensal, um Plano Básico, com assinatura mensal e Plano Especial e Perfil ATL. A empresa permite que o usuário que queira trocar seu plano pré-pago para o básico, mantenha o mesmo número de telefone. Pelo ATL Express você pode mandar e receber notícias e mensagens via tela do telefone celular via e-mail e também apresentam *roaming* internacional, chamada em espera, conferência, conta on line, secretária eletrônica e sigame.

As novas operadoras de telefonia móvel

Ainda em 2002, estão entrando no mercado mais duas operadoras de telefonia móvel; a Oi da Telemar, que estará atuando nos 16 estados da região I e a TIM da Telecom Itália. Ambas estarão operando com a tecnologia GSM, que já é utilizada em mais de 170 países. Com o início dessas operadoras, a Telemar e Brasil Telecom estarão exercendo seus direitos em atuar na telefonia celular após o cumprimento da antecipação das metas presentes nos contratos, impostas pela Anatel, a partir desse momento atuarão nos dois tipos de serviço: fixo e móvel. A maior vantagem dessa tecnologia está no tempo de maturidade, os equipamentos para erguer uma rede GSM são mais baratos pois são produzidos em maior escala. As estratégias para conseguir atrair o consumidor vão desde o menor valor do aparelho; o que é possível pela larga escala de produção e pela qualidade e inovação dos serviços prestados. As empresas somente aguardam a liberação da Anatel para colocar suas empresas em pleno funcionamento.

A Telemar além dos serviços de telefonia prestados, ainda conta no seu portfólio com a presença do iG, a Vocall (portal de serviços de voz), o Contax (call center) e ainda um data center (Tnext). Segundo a empresa, dos R\$2,5 bilhões que serão investidos em 2002,

R\$ 1,1 bilhão destina-se ao projeto de telefonia celular para operações com a Oi.²⁶ Para a implantação da sua rede de telefonia celular a Telemar estará investindo até 2004 2,7 bilhões de reais e buscando em um ano 500.000 clientes. Comparando com as demais empresas, em 2001 a Telefônica celular tinha 3,1 milhões de assinantes e a ATL 1,9 milhões, ou seja há muito trabalho a ser feito pela empresa para ganhar espaço nesse mercado onde só no Rio de Janeiro (maior densidade telefônica do país) 29 de cada 100 habitantes já possuem telefone celular.

A TIM por sua vez só poderá iniciar as operações da após a Brasil Telecom (BrT), empresa de telefonia fixa a qual Telecom Itália é uma das controladoras, cumprir as metas de universalização.

Se por um lado tudo isso parece burocracia, na verdade estamos começando a navegar em um setor recém privatizado onde a regulação se mostra presente e eficiente. Imagine se não houvesse metas de antecipação da universalização dos serviços; provavelmente, os agentes já estariam colocando suas empresas de telefonia móvel em funcionamento sem antes atender à população com demanda reprimida por serviços básicos da telefonia fixa.

Tratando-se das novas tecnologias para operação das companhias telefônicas na transmissão de dados, a Telefônica e ATL, que atuam no Rio de Janeiro, oferecem seus serviços com a tecnologia americana. A primeira utiliza o CDMA (Acesso múltiplo por Divisão de Código), onde as conversas são transmitidas no mesmo canal de radiofrequência e no mesmo intervalo de tempo. Já a ATL usa o TDMA (Acesso Múltiplo por Divisão de Tempo) onde as conversas são transmitidas ao mesmo tempo. Porém a transmissão se dá em intervalos de tempo diferentes, também utilizando mesmo canal de radiofrequência.

As operadoras que entram no mercado em 2002 oferecem tecnologia européia. Os novos sistemas oferecem facilidades não observadas até então. A Oi utiliza o GSM (Global System for Mobile Communications), onde mensagens curtas poderão ser trocadas entre usuários de operadoras diferentes e ainda há *roaming* internacional. Quem tiver celular GSM poderá viajar para Europa e EUA pagando apenas a taxa de ligação internacional

²⁶ Gazeta Mercantil, abril de 2002.

para efetuar as chamadas. A voz do usuário é transmitida em bits via ondas de rádio, garantindo maior qualidade, mais clareza, menos interrupções nas ligações e maior rapidez nas compras via Internet. Uma outra novidade é o acesso à Internet, onde o usuário estará o tempo todo conectado à rede. A rapidez da transmissão também possibilita “baixar” fotos, músicas e trechos de filmes, sem falar da participação de jogos via Internet. Será cobrado pelo que se “baixa” da rede e não pelo tempo de uso. A tecnologia GSM permite o uso de um chip no celular, o chamado *SIMCARD*, que armazena todas informações de agenda, chamadas efetuadas, recebidas, tempo de ligação entre outros. A grande vantagem desse serviço é poder trocar de aparelho e apenas retirar o chip com informações pessoais. Como também é protegido por senha, em caso de roubo não há como ter acesso às informações. O sistema utilizado pela TIM é por sua vez o GPRS (General Packed Radio System), uma evolução do GSM.

V. ANÁLISE DE DADOS DA TELEFONIA

A partir de agora estaremos analisando como as empresas efetivamente se comportaram com a privatização. Iniciaremos com a telefonia fixa e de longa distância, destacando as tarifas praticadas, os resultados e os desempenhos dessas empresas com relação às metas de universalização e qualidade para então entrarmos na telefonia móvel, que terá uma abordagem especial e mais específica. Destacaremos os investimentos das empresas de celular da Banda A, seus resultados e acompanhamento da base de assinantes.

V.1 Telefonia Fixa e Longa distância

Tarifas

A privatização do Sistema Telebrás tinha por objetivo criar e favorecer a competição, o desenvolvimento de novas tecnologias, investimentos e produtividade no setor, dentre os inúmeros outros pontos já abordados até aqui; ainda não podemos esquecer que a melhora da produtividade das empresas também foi conseqüência da redução do quadro de pessoal e redução de custos ao longo dos anos de preparação para abertura ao mercado privado, não sendo mérito único e exclusivo da concorrência privada. Iniciemos a análise de dados referentes às empresas ainda estatais para que possamos ter um parâmetro da evolução no setor com a privatização e investimentos privados.

A mudança tarifária foi o primeiro passo para que a privatização fosse bem sucedida. Em 1995 as tarifas apresentavam-se defasadas tanto se comparadas aos níveis de preços praticados quanto se comparado aos subsídios cruzados concedidos, onde as altas tarifas de

longa distância acabavam subsidiando os serviços locais. Como já discutido anteriormente, havia uma grande preocupação da equipe econômica em conter a inflação via o controle e baixas tarifas públicas nas décadas anteriores à implantação do Plano Real. Ou seja o cenário era de baixas tarifas locais e altas tarifas nos serviços de longa distância nacional e internacional. Com essa prática a receita ou geração de caixa do setor brasileiro ficava prejudicado, impedindo novos investimentos. A Telebrás ganhava com o serviço local em 1994 apenas 21% da sua receita total enquanto que no México (Telmex) essa receita atingia 45%, no Chile (CTC) 63% e 34% na Nova Zelândia. No Brasil a receita média por linha telefônica em 1995 era US\$ 591/linha para operadoras locais e incluindo as receitas da Embratel esse valor chegava a US\$ 707/linha, enquanto na Argentina esse valor era US\$ 830 e no Peru US\$ 720. Já nesse exemplo notamos a grande diferença de resultados entre o Brasil e os demais países.²⁷

Para termos idéia da magnitude dos aumentos necessários no setor local e redução das tarifas de longa distância e internacional para equiparar com o nível internacional vejamos na tabela 1 abaixo os valores praticados pela Telebrás e os praticados internacionalmente no ano 1995. A assinatura básica residencial praticada pela Telebrás era de US\$ 0,63 não cobrindo nem com os custos de emissão de cobrança, que eram de US\$ 1,60 sendo uma das mais baixas do mundo, enquanto o parâmetro internacional era de 6 a 8 dólares; o mesmo raciocínio vale para as tarifas comerciais. Enquanto o pulso de três minutos da Telebrás era de 0,029 dólares, o cobrado internacionalmente era 3,5 vezes maior. Ainda verificamos as disparidades das tarifas internacionais, que eram bem menores que as brasileiras até ser feito o ajuste reduzindo tal diferença e atraindo potenciais investidores no setor.

Tabela 1:

Tarifas brasileiras em comparação ao cenário internacional - 1995 (a)		
	Telebrás	Nível Internacional
Assinatura residencial (US\$/mês)	0,63	6,0 - 8,0
Assinatura comercial (US\$/mês)	7,43	12,0 - 28,0
Pulso (3 minutos, US\$/mês)	0,029	0,10
Interurbano(US\$/ 1minuto)	0,26	0,20 - 0,50
Internacional para EUA (US\$/ 1minuto)	1,94	1,12

Fonte: Telebrás e International Telecommunication Union.

(a) A taxa de câmbio ao final de 1995 era de R\$ 0,97/US\$. Inclui ICMS e VAT para tarifas internacionais

²⁷ Novaes, 2000.

Analisando as tarifas da assinatura residencial em proporção da renda brasileira, a assinatura correspondia 0,2% da renda percapita; enquanto na Argentina 1,7%; México 2,4% e 0,6% nos EUA; a média internacional era de 2,2% no ano de 1995. Com esses dados observamos que o brasileiro poderia facilmente arcar com maiores tarifas uma vez que o comprometimento da renda ainda era muito pequeno se comparado aos demais países.

Ainda em 1995 o governo ciente da necessidade, inicia o processo de reajuste das tarifas, aumentando em cinco vezes o valor da assinatura residencial brasileira passando de 0,63 para 3,86 dólares e em 80% o valor do pulso da chamada local passando de 0,029 para 0,05 dólares como podemos ver na tabela 2. Para a assinatura comercial também houve aumento. Podemos constatar que em todas as modalidades de serviço local foi observado o aumento contínuo de tarifas até 1997, alinhando com padrões internacionais.

O aumento dos serviços de longa distância domésticos também em 1995 em 22% foi muito significativo para geração de caixa da Telebrás porque na época esse serviço de longa distância ainda representava a maior parte da sua receita total e o governo precisava ter receitas para promover reformas necessárias para atrair investidores para privatização. O reajuste negativo por sua vez de 1997 em 34%, reduziu essa tarifa para 0,21 dólares para tornar o Sistema Telebrás mais competitivo face o mercado internacional pois na Argentina esse valor era de 0,28 dólares, no Chile 0,21 dólares e EUA 0,23 dólares.

Notamos que o serviço de longa distância internacional de 1994 para 1995 foi reduzido em 32% porém este deveu-se à redução do ICMS cobrada pelos estados e não por redução de tarifas; fato somente ocorrido em 1997 quando o serviço cai para 0,93 dólares representando redução tarifária de 48%; nesse período o Brasil já se torna competitivo comparado a países como Argentina, Chile e EUA, cujas tarifas ficaram superiores à brasileira com exceção do último.

Vale ressaltar que todos os reajustes tarifários feitos em 1997, que foram negativos para a longa distância e positivos para os serviços locais, foram os vigentes na privatização ocorrida em 1998 pois proporcionavam competitividade com as tarifas internacionais e

atraia investidores para o país. No que tange a taxa de instalação das linhas no Brasil ainda observamos uma valor inferior ao praticado nos demais países e quanto à telefonia celular não temos dados comparativos.

Tabela 2:

Nova estrutura tarifária brasileira e comparação internacional (a) (US\$)								
	Brasil			Variação	Variação	Argentina	Chlie	EUA
	Julho 1994	Nov. 1995	Mai 1997 (b)	(%)	(%)			
	(A)	(B)	(C)	(B)/(A)	(C)/(B)			
Taxa de instalação	n.d.	n.d.	43,1	n.d.	n.d.	250,00	183,00	50,00
Serviço local								
Assinatura residencial	0,63	3,86	11,91	513	209	12,75	19,48	12,50
Assinatura comercial	7,45	13,45	17,87	80	33	36,16	19,48	17,31
Chamada local de 3 minutos (horário de pico)	0,03	0,05	0,07	79	34	0,09	0,04	0,08
Serviço de longa distância								
Doméstico (1 minuto)	0,26	0,31	0,21	22	-34	0,28	0,21	0,23
Internacional (1 minuto)	2,61	1,78	0,93	-32	-48	1,40	1,35	0,69
Serviço móvel celular (1 minuto local)	0,34	0,38	0,32	12	-16	n.d.	n.d.	n.d.

Fonte: Telesp e Telebrás para o Brasil; Caspian Securities e Dresdner Kleinwort Benson Research para os demais países.

(a) A queda das tarifas internacionais de 32% ao final de 1995, deveu-se à redução da taxa de ICMS sobre o serviço internacional, e não uma redução tarifária. Para o Brasil a chamada de longa distância é de São Paulo para o Rio de Janeiro; para Argentina a distância é de 110Km; para o Chile e os EUA, é a tarifa média. Todas as tarifas de longa distância são para o horário de pico

(b) Tarifa vigente no momentoda privatização (julhode 1998).

Plano Geral de Metas para Universalização (PGMU)

A partir desse momento estaremos avaliando os resultados e desempenhos alcançados pelas operadoras; poderemos verificar quais metas do PGMU que foram alcançadas e das que não foram, tentaremos buscar os motivos.

Ainda antes da privatização, entre 1994 e 1997, houve o crescimento no número de linhas fixas e celular em serviço que aumentou em 27% passando de 11,2 milhões para 15,4 milhões em 1997 devido ao aumento da produtividade estimulado pelo governo. O crescimento da receita média por linha também foi significativo no período ficando em 19%, o que já refletia o aumento das tarifas e importância da telefonia celular na receita total das empresas.

Agora analisemos os resultados referentes à telefonia fixa e de longa distância a partir do leilão de privatização em julho de 1998; juntamente com as metas impostas pela Anatel, poderemos acompanhar o desempenho das firmas privatizadas quanto à quantidade de acessos fixos instalados e em serviço, quantidade de telefones públicos em uso e número de pulsos registrados. No anexo encontramos os gráficos A2, que nos dão uma idéia do desempenho das maiores empresas telefonia fixa para os anos de 1998 e 1999: Telemar, Telesp e Tele Centro-Sul.; as demais foram incluídas em um único grupo que também engloba a CRT. Todas se mostraram bastante empenhadas no cumprimento das metas de universalização impostas pela Anatel, investindo na expansão da planta e qualidade dos serviços como a digitalização das redes, número de solicitações de reparos e número de chamadas completadas.

Segundo o protocolo de compromisso da Anatel a expansão da planta, ou seja a quantidade de acessos fixos comutados instalados parece ter sido prioridade entre todas as empresas pois essa foi a única meta alcançada pelas operadoras em 1998. O compromisso inicial a nível Brasil estipulado para dezembro de 1998 era de 21.898 milhões, enquanto o resultado realizado foi de 22.133 milhões; nada mau para início de operação. Ao final de dezembro de 1999 já estavam instaladas 27.766 milhões de terminais enquanto a meta era de 25.283 milhões. Dessa forma de dezembro de 1998 para dezembro de 1999 o crescimento foi de 25,5% e ao final de 2001 já chegava a 116% como pode ser observado na tabela 3 abaixo; um crescimento impressionante.

Também podemos observar na tabela os resultados dos acessos fixos comutados em serviço, afinal não adianta cumprir metas de instalação dos telefones se eles não têm uma boa porcentagem dos aparelhos em funcionamento. De 1998 para dezembro de 1999 o crescimento desse serviço foi de 25%; para os demais anos essas informações não estavam disponíveis.

A quantidade de telefones públicos em serviço também progrediu bastante, saindo de aproximadamente 589 mil aparelhos em 1998 para 1.378 milhões em dezembro de 2001 ou um crescimento de 134% em três anos.

Quanto ao aumento de tráfego; este por sua vez não acompanhou o aumento de linhas. A inclusão das camadas mais pobres ou de menor poder aquisitivo na base de assinantes pode ter sido um dos maiores motivos para que não fosse observado o aumento de pulsos registrados. Apesar disso as receitas das empresas em média parecem não ter sido afetadas pelo baixo tráfego porque poderiam ter sido compensadas pelos serviços de secretária eletrônica, siga-me, chamadas em espera dentre muitos outros pagos pelos clientes. Enquanto o crescimento dos pulsos registrados nos contadores de assinantes de dezembro de 1998 para 1999 cresceu apenas 11%, a quantidade de acessos fixos instalados em serviço foi de 25%, ou seja mais que o dobro.

Tabela 3:

Plano Geral de Metas para Universalização (PGMU) / Compromissos de Abrangência						
		julh a dez/ 1998	1999	2000	2001	2002
Quantidade de acessos fixos comutados instalados	C	21.898.000	25.283.000	31.233.221	39.503.875	n.d.
	R	22.133.000	27.766.000	38.340.170	47.788.959	n.d.
Quantidade de acessos fixos comutados em serviço	C	19.993.000	23.521.000	n.d.	n.d.	n.d.
	R	19.988.000	24.985.000	n.d.	n.d.	n.d.
Quantidade de telefones de uso público (TUP) em serviço	C	612.668	715.121	835.010	981.300	n.d.
	R	589.073	740.032	909.537	1.378.724	n.d.
Pulsos registrados nos contadores de assinantes (x 1.000.000)	C	5.994	6.492	n.d.	n.d.	n.d.
	R	5.904	6.557	n.d.	n.d.	n.d.

C – Compromisso

R – Realizado

Fonte: Anatel

Plano Geral de Metas de Qualidade (PGMQ)

Analisemos a tabela com os resultados das principais metas de qualidade nos serviços de telefonia fixa e longa distância.

As metas de digitalização das redes locais foram cumpridas em todos períodos desde julho de 1998 pois além de tudo as empresas também tinham interesse em servir melhores serviços para conquistar clientes; dessa forma os investimentos observados foram significativos. De 1998 para 1999 o crescimento foi de 15%; em 2000 cresceu mais 9,4%; o crescimento total de 1998 até abril de 2002 fica em torno de 33,4%.

O cumprimento da meta de solicitação de reparos por 100 acessos para o telefone fixo comutado parece não ter sido priorizado pelas operadoras pois como observamos na tabela 4, as regiões escuras representam os anos em que a meta não foi cumprida. Poderíamos justificar esse atraso de metas pelo foco dado à expansão de redes e não primeiramente a preocupação com a qualidade dos serviços. De qualquer maneira também observamos uma considerável redução de 21% das solicitações de 1998 para abril de 2002. Quanto às solicitações de reparos de telefones públicos, notamos um grande redução de 46% dos pedidos desde 1998 até abril de 2002, sendo um resultado bastante relevante.

As metas das ligações nacionais completadas ao longo dos anos também foram cumpridas com sucesso. No período abordado de 1998 até 2002 as ligações cresceram 16,7% para chamadas locais matutinas e 21% para as noturnas. Tratando-se das ligações de longa distância seu crescimento foi 17% para o período da manhã e 35% nas ligações noturnas; apesar disso seu resultado nos anos de 1998, 1999 e 2000 nas ligações noturnas ficou aquém do esperado não cumprindo as metas. A redução tarifária promovida pelo governo nesses períodos foi o responsável por esse não cumprimento ocasionando congestionamento nas redes. Fazendo um balanço geral os resultados foram bons, mostrando o empenho das concessionárias quanto às regras estabelecidas de concessão.

Ainda temos outras metas como a de atendimento às solicitações de mudança de endereço, metas de emissão de contas, metas de atendimento às solicitações de reparo, metas de atendimento por telefone ao usuário, de atendimento pessoal ao usuário, de atendimento à correspondência do usuário, de informação do código de acesso ao usuário entre outras, mas que não estaremos abordando pois não é objetivo do estudo aprofundá-los.

Tabela 4:

Plano Geral de Metas de Qualidade									
		julh a dez/ 1998	1999	2000	2001	2002*	Crescimento anual (%)		
							1999	2000	2001
Taxa de digitalização da rede local	C	71,65	78,34	75	75	85	9,34	-4,26	0,00
	R	73,17	84,59	92,55	97,16	97,64	15,61	9,41	4,98
Número de solicitações de reparo por 100 acessos do STFC	C	3,98	2,99	3	3	2,5	-24,87	0,33	0,00
	R	4,63	2,81	3,14	3,00	3,63	-39,31	11,74	-4,46
Número de solicitações de reparo de telefones de uso público (TUP) por 100 TUP em serviço	C	22,82	15	15	15	12	-34,27	0,00	0,00
	R	20,71	11,94	10,52	9,00	11,09	-42,35	-11,89	-14,45
Taxa de chamadas locais originadas completadas - Matutino	C	56,35	60,18	60	60	65	6,80	-0,30	0,00
	R	57,55	62,61	63,29	66,95	67,14	8,79	1,09	5,78
Taxa de chamadas locais originadas completadas - Noturno	C	56,37	60,19	60	60	65	6,78	-0,32	0,00
	R	56,67	60,95	63,27	67,6	68,53	7,55	3,81	6,84
Taxa de chamadas de longa distância nacional originadas completadas – Matutino	C	56,30	60,06	60	60	65	6,68	-0,10	0,00
	R	57,45	62,82	59,96	65,13	67,48	9,35	-4,55	8,62
Taxa de chamadas de longa distância nacional originadas completadas – Noturno	C	55,85	59,72	60	60	65	6,93	0,47	0,00
	R	49,00	57,63	56,63	63,71	66,13	17,61	-1,74	12,50
Taxa de atendimento às solicitações de mudança de endereço de usuários residenciais em até 3 dias úteis	C	n.d.	n.d.	95,00	95,00	96,00	n.d.	n.d.	0,00
	R	n.d.	n.d.	88,24	98,73	98,87	n.d.	n.d.	11,89
Taxa de atendimento às solicitações de mudança de endereço de usuários não residenciais em até 24 horas	C	n.d.	n.d.	95,00	95,00	96,00	n.d.	n.d.	0,00
	R	n.d.	n.d.	82,82	97,95	96,59	n.d.	n.d.	18,27
Número de contas com reclamação de erro em cada 1.000 contas emitidas – modalidade local	C	7,11	4,00	4,00	4,00	3,00	-43,74	0,00	0,00
	R	9,12	4,20	2,72	1,85	2,22	-53,94	-35,23	-31,99
Número de contas com reclamação de erro em cada 1.000 contas emitidas – modalidade longa distância	C	7,11	4,00	4,00	4,00	3,00	-43,74	0,00	0,00
	R	9,12	4,20	2,20	0,64	0,87	-53,94	-47,61	-70,91

C – Compromisso

R – Realizado

Fonte: Anatel.

*Valores até abril de 2002.

A telefonia fixa realmente vem apresentando melhora na qualidade dos serviços, o que reflete maior investimento das empresas em novas tecnologias, investimento em pessoal qualificado e compromisso com o consumidor. O papel do regulador para obtenção de tais resultados é inquestionável; diferente do governo que atua através da Anatel, nenhuma

empresa investiria se não fosse para obtenção de lucros. O foco dado na melhora do bem estar do consumidor ficou muito clara e foi respeitada pelas firmas, que por outro lado ganharam mercado consumidor para seus produtos também obtendo retornos, compensando sua operação.

V.2 Telefonia Celular

As empresas de telefonia móvel merecem outro tipo de análise de dados; não faria muito sentido impor a essas empresas as mesmas metas que foram impostas às empresas de telefonia fixa e longa distância. A própria Anatel não publicou qualquer tipo de metas como o PGMQ ou PGMU para a telefonia celular. Com a competição promovida o sistema celular opera hoje em duas bandas; a banda A onde operam as empresas privatizadas do Sistema Telebrás e a banda B onde operam as empresas que receberam licitação para operar antes mesmo da privatização de 1998; o que realmente importa nesse tipo de serviço é se a área de concessão tem cobertura eficiente, atendendo a todas as áreas no mínimo habitadas e se os investimentos são suficientes para compensar a privatização dos serviços de telefonia celular, que tinha o propósito de expandir e aumentar a concorrência.

Um primeiro ponto que vale a pena analisar nas empresas de telefonia celular que está presente na tabela 5 é o valor de investimento realizado por elas; estaremos explorando somente as empresas da Banda A mais a CRT Participações.

No quadro dos Investimentos realizados podemos notar que de 2000 para 2001 a Telesp Celular aumentou seus investimentos mesmo quando deflacionamos esses valores à 7,67%; inflação acumulada de 2001. Dessa forma o aumento de investimentos na verdade correspondeu a 10,88% de um ano para o outro, sendo superior ao apresentado por todas as demais empresas a que tivemos acesso. A Tele Sudeste Celular investiu apenas R\$ 378,19 milhões, a Telemig Celular apesar de aparentemente ter investido mais em 2001 com valor de R\$241 milhões também reduziu seus investimentos em 2,22% com relação a 2000 se deflacionados, totalizando apenas R\$ 223,92. A Tele Celular Sul também reduziu seu investimento anual de 2001* em 28,07% comparado à 2000, representando a maior redução entre as empresas. Quanto às demais, seus valores realmente foram bem menos

significantes que a Telesp Celular. A Tele Centro Oeste e Tele Norte Celular também apresentaram grandes reduções de investimentos em 24,39% e 14,88% respectivamente.

Tratando-se da taxa de digitalização disponíveis para essas empresas notamos que ao final de 2001 quase todas já apresentavam um excelente resultado com média de crescimento anual de 8%; a Tele Leste Celular foi a empresa que mais se destacou com 21,6%.

Tabela 5:

Indicadores de Desempenho Financeiro e Operacional							
	Investimento Realizado (Em R\$ milhões)				Taxa de Digitalização (%)		
	2000	2001	2001*	Varição	2000	2001	Varição
Telesp Celular Participações	784	936	869,32	10,88%	n.d.	93	
Tele Sudeste Celular (Telefônica RJ/ES)	n.d.	407,2	378,19		84,9	91,5	7,77
Telemig Celular	229	241,1	223,92	-2,22%	89	96	7,87
Tele Celular Sul (TIM Sul)	204	158	146,74	-28,07%	n.d.	n.d.	
Celular CRT Participações (Telefônica RS)	n.d.	161,7	150,18		90,2	94,2	4,43
Tele Centro Oeste Celular (TCO)	234	190,5	176,93	-24,39%	90,8	95,8	5,50
Tele Norte Celular (Amazônia Celular)	189,3	173,5	161,14	-14,88%	89	95	6,74
Tele Leste Celular (Telefônica BA/ SE)	n.d.	116	107,74		60	73	21,67
Tele Nordeste Celular (TIM Nordeste)	n.d.	132	122,6		87	94	8,05

*Valores descontada a inflação acumulada de 2001 (IPCA - IBGE 7,67%).

Fonte: Press Release da consultoria Inteligência Competitiva.

Analisemos agora o comportamento dessas empresas com ações em bolsa desde sua privatização. A tabela 6 abaixo nos possibilita comparar os resultados financeiros dessas empresas para os anos de 2000 e 2001. Notamos que no período analisado apenas a Telesp Celular Participações e a Amazônia Celular obtiveram prejuízo, enquanto a Telefônica atuante na BA e SE saiu de um prejuízo de R\$ 9 milhões para um lucro de R\$ 6 milhões. Em virtude dos contratos de concessão estabelecidos com a privatização as empresas não estariam simplesmente operando em função da obtenção de lucros. Os resultados demonstrados, são o reflexo dos altos investimentos que algumas empresas tiveram que fazer respeitando os contratos de concessão contrabalançados pela demanda da região de atuação. Ou seja algumas regiões possuem nível percapita maior que outros, possibilitando que o consumo, logo as receitas de algumas superem os custos de investimentos a curto prazo.

Quanto à Telesp Celular, apesar das expectativas de que um maior investimento no setor teria como consequência um melhor resultado futuro, a empresa obteve prejuízo de R\$ 1.114 bilhões em 2001; porém tal fato pode estar relacionado ao tempo de maturação que o investimento leva. Talvez em mais um ano a empresa já possa estar usufruindo dos retornos positivos que a melhora de qualidade nos serviços e investimento em tecnologias promovem; pois sabe-se que os custos iniciais desses investimentos são enormes a ponto de não serem a curto prazo compensados pelo aumento da arrecadação decorrente do aumento da base de assinantes, dificultando dessa forma a obtenção de lucros. No que tange a Tele Norte Celular, apesar da redução do investimento de 14,88%, a empresa ainda apresentou prejuízo em 2001 apesar do aumento da receita em 10%. Quanto à Telemig, Tele Celular Sul e TCO, a redução dos investimentos do ano 2001 ou ainda o aumento da base de assinantes pode ter promovido ou auxiliado o aumento da receita nesse ano e ainda o aumento de lucros positivos com relação a 2000. As demais empresas aparentemente não tiveram um gasto de capital enorme, sendo possível a obtenção de lucros, como é o caso da Tele Nordeste Celular que apesar da redução da receita em 2% ainda conseguiu um lucro 147% maior que no ano de 2000. Alguns resultados como esse podem ser explicados pela base de assinantes que cada operadora tem.

Tabela 6:

Resultados financeiros de 2000 e 2001						
R\$ milhões						
	Receita Líquida			Lucro Líquido		
	2000	2001	Var (%)	2000	2001	Var (%)
Telesp Celular Participações	2.767	2.946	6%	152	(1.114)	-832%
Tele Sudeste Celular (Telefônica RJ/ES)	1.517	1.703	12%	122	163	34%
Telemig Celular	700	869	24%	39	90	130%
Tele Celular Sul (TIM Sul)	717	791	10%	15	60	290%
Celular CRT Participações (Telefônica RS)	759	829	9%	60	103	72%
Tele Centro Oeste Celular (TCO)	903	1.248	38%	129	208	61%
Tele Norte Celular (Amazônia Celular)	467	512	10%	11	(7)	-157%
Tele Leste Celular (Telefônica BA/ SE)	333	386	16%	(9)	6	-167%
Tele Nordeste Celular (TIM Nordeste)	846	826	-2%	27	66	146%

Fonte: Press Release da consultoria Inteligência Competitiva.

Apesar de serem muitos os fatores que compõem as receitas das empresas, estaremos apenas analisando através da tabela 7 a evolução da base de assinantes de cada uma, ou seja uma decorrência do aumento dos acessos instalados, para ter um melhor entendimento dos resultados demonstrados de 2000 e 2001, separando por serviços pós-pago e pré-pago.

Através da tabela 7 notamos que a base de assinantes pré-pago cresceu em todas as empresas de 2000 para 2001, porém com maior destaque à Telemig Celular que aumentou em 77% sua base de assinantes nesse segmento e a TCO em 54%. Na média houve crescimento de 47% de assinantes pré-pago, resultado bem significativo podendo ter contribuído para o aumento das receitas da maioria das empresas no período uma vez que as tarifas são superiores às da celular pós-pago.

A Tele Centro Oeste Celular teve o melhor resultado no segmento pós-pago com um crescimento de 20% da base de assinantes em 2001. As demais empresas tiveram resultados bem inferiores que da TCO; a Tele Sudeste Celular (Telefônica RJ/ ES) cresceu (5%), a Telemig Celular (4%) e CRT (3%). As maiores quedas foram da Tele Celular Sul (TIM Sul) com 20% de redução da base de assinantes pós-pago, seguida da Telesp Celular Participações (14%) e Tele Norte Celular (Amazônia Celular) com 5%. Quanto a esse segmento, a redução de assinantes no período foi de 4%.²⁸

Tabela 7:

Evolução da Base de Clientes (Em milhares)								
Pré Pago e Pós Pago							Total da base de assinantes 2001	Aumento total da base de assinantes De 2000 para 2001
	Pré Pago			Pós Pago				
	2000	2001	Var(%)	2000	2001	Var(%)		
Telesp Celular Part.	2.808	4.274	52%	1.957	1.692	-14%	5.966	25%
Tele Sudeste Celular	1.549	2.023	31%	954	1.005	5%	3.028	21%
Telemig Celular	522	924	77%	719	746	4%	1.670	35%
Tele Celular Sul	659	998	51%	757	606	-20%	1.604	13%
CRT	889	1.206	36%	563	578	3%	1.784	23%
Tele Centro Oeste Celular	1.116	1.716	54%	580	695	20%	2.411	42%
Tele Norte Celular	408	603	48%	348	306	-12%	909	20%
Tele Leste Celular	348	499	43%	326	323	-1%	822	22%
Tele Nordeste Celular	686	972	42%	825	785	-5%	1.757	16%

Fonte: Press Release da consultoria Inteligência Competitiva.

²⁸ Dados obtidos segundo relatório da Consultoria Inteligência Competitiva.

A escolha ou migração para o serviço pré-pago em detrimento do pós-pago pelos assinantes pode estar associada a facilidade no controle de custos, pois o consumidor tem a possibilidade de estipular um limite máximo de gastos por mês, economizando com ligações celulares. O aumento mais que proporcional do aumento de clientes pré-pago também é influenciado pela entrada da população de menor renda, que não tinha acesso ao telefone celular pela alta taxa cobrada com relação ao serviço fixo mas que pôde ter acesso graças ao novo serviço de cartão de recarga.

Como resultado geral, observamos um aumento da base de assinantes. Tal crescimento revela a existência da demanda reprimida pelos serviços somente agora disponíveis para essas pessoas, comprovando a importância do processo de privatização realizado. Sem a entrada do capital privado no setor o governo ainda não teria condições de atender a regiões hoje suprimidas nem poderia oferecer alguns serviços disponíveis apenas com altos investimentos em tecnologia .

Uma consequência bastante direta do aumento dos telefones pré-pagos foi a redução efetiva do tráfego e logo da receita média por assinantes. Podemos observar no gráfico abaixo a evolução da receita média por assinante ou ARPU (Average Revenue per User) no ano de 2001, comprovando o ingresso das camadas de menor renda, que utilizam bem menos os serviços celulares. Note que a queda da receita média ultrapassa 10% para todos os casos descritos; A Telesp Celular teve uma queda de 15%; a Telemig 12%, A Tele Celular Sul (TIM SUL)13%; TCO 17%; Tele Norte Celular (Amazônia Celular) 25% e (TIM Nordeste) 11%. Os dados da tabela 8 também nos possibilitam observar a redução dos minutos médios mensais dos usuários, resultados esses coerentes com a redução da receita média por assinantes e aumento dos telefones pré-pago. Somente com relação a TCO é que observamos certa inconsistência de dados pois a operadora se fortaleceu no segmento pós-pago, onde o número de minutos por usuário é maior do que no pré-pago.

Gráfico 1:

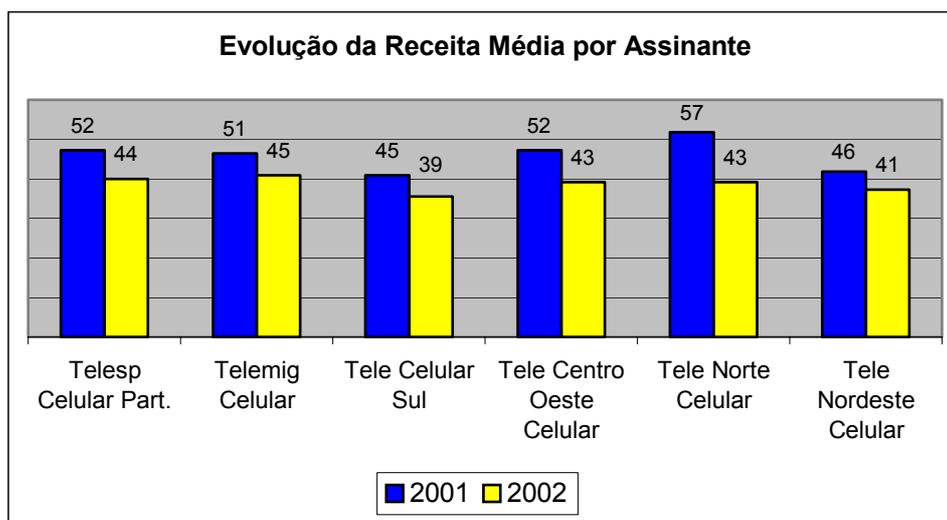


Tabela 8:

Evolução dos Minutos de Uso			
	2000	2001	Variação
Telesp Celular	125	116	-7%
Telemig Celular	282	251	-11%
Tele Celular Sul (TIM Sul)	123	115	-7%
Tele Centro Oeste Celular	163	119	-27%
Tele Norte Celular (Amazônia Celular)	334	294	-12%
TIM Nordeste	161	133	-18%

Fonte: Press Release da consultoria Inteligência Competitiva.

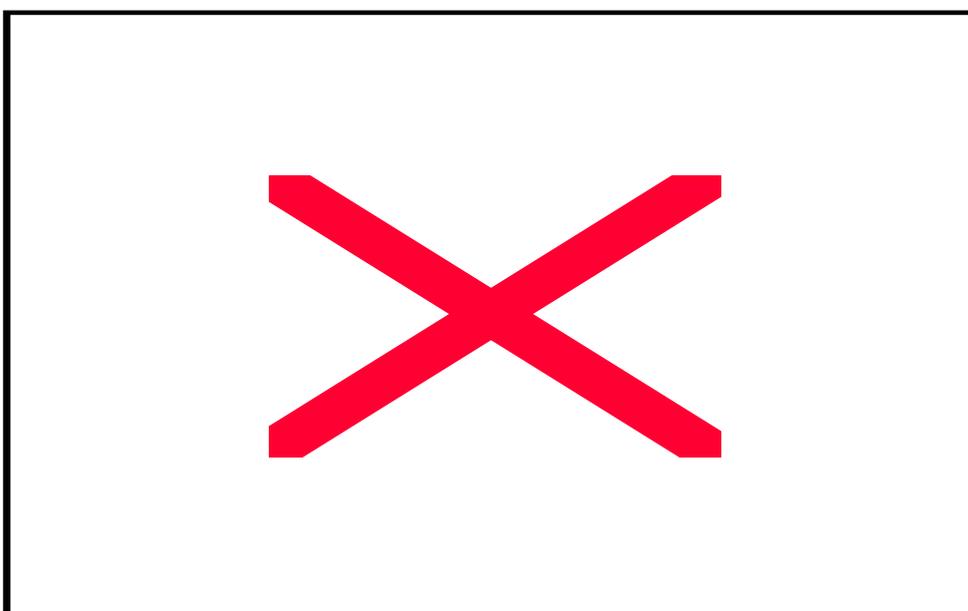
Podemos concluir que apesar de algumas empresas terem aumentado seus investimentos, suas receitas e resultados não necessariamente foram como o esperado. Os lucros por sua vez ficam mais atrelados ao montante investido ou capacidade econômica da região em que cada operadora atua. O aumento generalizado da base de assinantes parece ter sido o maior motivo para aumento das receitas líquidas descritas (com exceção da Tele Nordeste Celular) apesar da redução da receita média por assinantes com a inclusão das camadas mais pobres com a opção da telefonia móvel pré-paga.

O surgimento dessa modalidade de telefonia celular foi a grande novidade da privatização do setor; talvez a popularização desse serviço não teria sido tão grande se os custos mensais não pudessem ser controlados pelos assinantes em forma de cartões de recarga.

VI. CONJECTURA PÓS PRIVATIZAÇÃO

O Brasil foi um dos últimos países da América Latina a promover a privatização e reestruturação dos setores de infra-estrutura; as telecomunicações por sua vez, como pode ser observado no gráfico 2 foi o setor de maior participação nas privatizações não sendo por acaso nossa escolha por esse tema. Apesar do atraso dessa transição para o controle privado, o processo brasileiro foi beneficiado pois teve a oportunidade de aprender com os erros dos demais.

Gráfico 2:



Fonte: BNDES

Sem dúvida seu resultado contribuiu para economia; além da competição que vem se instaurando no setor, as expectativas da Anatel através do PGMU e PGMQ foram muito bem sucedidas como pudemos averiguar na seção anterior, onde as metas vem sendo cumpridas mesmo que isso signifique em primeiro plano uma menor rentabilidade para as empresas. A competição, um dos principais objetivos da Anatel com a privatização do setor parece ainda estar amadurecendo no país no que se refere à telefonia fixa apesar do aumento das firmas concorrentes com a entrada das empresas espelho; elas vêm encontrando dificuldades de operação dados os altos custos operacionais e de interconexão que pagam para as demais pelo uso das redes que utilizam (pois não parece viável a construção de uma rede independente); também vêm encontrando dificuldades na conquista por novos clientes, fiéis às companhias mais antigas privatizadas do Sistema Telebrás.

Quanto às empresas do Sistema Telebrás, apesar de estarem cumprindo as metas de universalização e qualidade dos serviços, o que significa que estão investindo nas redes e em pessoal, também sofrem com alguns prejuízos. Só em 2001 a Telefônica, Telemar e Embratel perderam com inadimplência R\$ 3 milhões²⁹; prejuízos como esses aliados à entrada das empresas espelho que agora também disputam por clientes e ainda o tempo de maturação que seus investimentos na rede levam até gerarem algum retorno podem ser indícios de que o setor pode não estar operando com as altas margens de lucros que eram previstos; ou seja muitas vezes seus prejuízos podem até superar o total investido por elas. Por outro lado há a questão tarifária, regulamentada pelos contratos de concessão, de onde as empresas podem buscar até determinado ponto o aumento das suas receitas.

Fatores como esses nos levam a crer que o setor realmente pode estar em processo de concentração. Na telefonia fixa o comportamento do cenário internacional é exatamente este; onde encontramos poucas histórias de sucesso e um cenário monopolizado apesar de privatizado. Somente as mais antigas ou já estruturadas há mais tempo tenderia a sobreviver. As empresas investiram muito no setor e em contrapartida, a demanda dos consumidores foi menor que o esperado. Quanto à telefonia celular, por requerer menos investimentos em redes, possuem uma maturação de investimentos bem menor que a

²⁹ Revista Exame 04/2002.

telefonia fixa, sendo mais fácil o sucesso da privatização para criação de competição. Nesse segmento a competição está mais que estabelecida e funciona com sucesso.

O governo por sua vez conseguiu equilibrar os interesses públicos dos acionistas e investidores; um exemplo seria a própria telefonia fixa. Além da redução das tarifas de telefonia fixa estabelecidas nos contratos de concessão e ainda a redução gradual das ligações de longa distância que viabilizaram a maior comunicação e interligação entre as demais regiões, houve aumento na qualidade de transmissão e digitalização das redes que beneficiam os consumidores, mas também permitindo que as empresas apesar dos investimentos tivessem lucros ou expectativas de maiores receitas.

A partir da privatização do setor a população já pôde observar um aumento muito grande de qualidade nos serviços e sua universalização; não só porque esses quesitos estavam presentes nos contratos de concessão que começaram a valer no final de 1999, dando um período para que as firmas se adaptassem às novas regras, mas também porque são fundamentais para que exista aumento do faturamento; se a firma não tem qualidade nos serviços que presta também não terá clientes. Como pudemos constatar, as regras vem sendo cumpridas desde 1998, os investimentos em novas tecnologias vem melhorando a qualidade das transmissões e inovando os serviços necessários para expansão do setor. A oferta dos serviços encontra-se em rápido crescimento como mostram os dados da Anatel para instalação e linhas ativas até abril de 2002; além de tudo a população hoje dispõe de acesso à Internet, imagens e mensagens na tela do celular e serviços de secretária eletrônica e siga-me entre outros que não estavam disponíveis antes da privatização. A população de menor poder aquisitivo por sua vez teve a oportunidade de ingressar no mercado aumentando seu consumo pelos serviços como o de telefonia celular, principalmente com o surgimento do sistema pré-pago.

A fiscalização no cumprimento das metas também influenciou nos resultados. Se desde o início a Anatel não tivesse atuado de maneira a reprimir qualquer irregularidade no funcionamento das operadoras aplicando multas ou ameaçando caçar a concessão, talvez ainda hoje existissem muitos fatores a serem ajustados.

Apesar de cumprir as metas de qualidade, o setor de telefonia ainda apresenta uma taxa bastante alta de reclamações. Segundo os dados do Procon de 2001 o setor de serviços foi o mais criticado com 43% das queixas. A Telefônica desde que assumiu a Telesp em 1998, vem sendo a operadora com maior índice de queixas pelo quarto ano consecutivo com 1.387 reclamações no ano de 2001. Note que dentre as dez empresas com maior número de reclamações no país, quatro são do setor de telefonia. A Embratel com 1.276 queixas fica em segundo lugar, a Intelig com 247 fica em sexto e a BCP – empresa de telefonia móvel - em oitavo.³⁰ As queixas mais comuns são de cobrança indevida e mau atendimento pois, normalmente os *call centers* das empresas não são bem treinados e o consumidor acaba tendo que se contentar com as respostas “padrão” dos atendentes; apesar do alto índice de reclamações, se os compararmos com a base de assinantes que atendem esse volume não é tão grande. Apesar dos investimentos intensivos, ainda levará um tempo até que as empresas possam atender a toda população oferecendo novos produtos, tecnologias e excelência no serviço.

Comparação com o cenário internacional

Agora que já mencionamos o processo brasileiro e sua situação atual, vale analisamos algumas diferenças entre o seu processo e os demais já realizados. Enquanto a Anatel foi criada e entrou em funcionamento antes mesmo do processo de privatização do setor ocorrer, nos demais países a privatização ocorria em paralelo à formulação de uma regulação, ou ainda o setor só era regulado após a conclusão da privatização. Além do procedimento brasileiro ter reduzido o risco e incertezas dos investidores, garantiu que após a privatização as regras seriam cumpridas pela agência, não havendo qualquer golpe ou atendimento à interesses de grupos particulares ou ainda infidelidade ao que fosse acordado nos contratos de concessão.

Quando o governo brasileiro promoveu a reestruturação das tarifas elevando-as a padrões internacionais antes da privatização, ele já estava atraindo o interesse de potenciais competidores e reduzindo suas incertezas quanto à rentabilidade do negócio. Nos contratos de concessão, os compradores já tinham definidos os níveis de tarifas a serem cobradas e

³⁰ Fonte: O Globo, economia três de abril de 2002.

seus reajustes. Na privatização argentina e mexicana como exemplo as tarifas só foram reajustadas após a venda das companhias, aumentando a incerteza dos investidores quanto à cobrança pelos serviços e provocando insatisfação da população que argumentava que se as tarifas tivessem sido reajustadas antes da privatização, o governo teria condições de operar uma empresa lucrativa, logo não precisaria privatizá-las.

O governo brasileiro ainda não permitiu às concessionárias vencedoras um período de monopólio após a privatização, assim permitindo que os ganhos de produtividade fossem divididos entre aos consumidores e investidores. Logo após o leilão das empresas Telebrás ainda foi introduzido o processo de licitação para concessão das empresas espelhos; as empresas que competiriam com as recentes privatizadas. Dessa forma a concorrência na prestação de serviços, incluindo busca por clientes se tornava mais acirrada e eficiente. Os que mais investissem teriam os melhores e mais modernos serviços, ganhando a preferência dos consumidores. Esse também não foi um ponto observado nos demais países latino americanos, onde suas concessões foram passadas muitas vezes ao monopólio privado.

Outra diferença que mais uma vez merece destaque foi a preocupação do governo com os acionistas minoritários. Não podemos esquecer que em países como Argentina e México, as empresas telefônicas eram 100% capital estatal, não havendo outros acionistas, logo não precisavam se preocupar com esse detalhe.

A taxa de administração brasileira paga ao operador privado ou o chamado *management fee*, mais conhecida como remuneração de transferência de tecnologia, também foi limitada até 1% da receita líquida entre 1998 e 2000 no Brasil. A partir de 2001 essa taxa passou para 0,5% e em 2005 será eliminada. Na Argentina essa taxa é de 5% independente do resultado operacional da empresa e no Peru de 9% da receita líquida. Com esses resultados podemos ver que o governo brasileiro foi bastante justo quanto às taxas estipuladas, pois favoreceu o mercado acionário brasileiro e favoreceu o acionista minoritário em detrimento de seu próprio interesse pois sabemos que quanto maior o

management fee da indústria, maior o interesse do investidor estratégico em controlar e administrar a companhia, logo maior seria seu interesse no leilão promovido em 1998.³¹

Diferentemente da venda concentrada que houve no Brasil, onde houve pré qualificação dos grandes grupos para a privatização, a Grã Bretanha que foi a precursora das privatizações da telecomunicações promoveu pulverização das ações das empresas privatizadas, ou seja, optou pela venda das ações a baixos preços para ter grande número de compradores, dessa forma eles realizaram o que se chama democratização das estatais, onde o povo passou a ser acionista dessas empresas. Realmente houve preocupação em diversificar uma vez que o processo garantiu a distribuição do patrimônio nacional para todos os interessados e não apenas a grandes empresas privadas. Na França, Argentina, México o processo de privatização das telecomunicações foi similar, onde o governo incentivava a compra de ações pela população.

³¹ Novaes, 2000.

VII. CONCLUSÃO

O longo período de monopólio estatal em países como o Brasil foi um dos motivos que levou à concentração de alguns mercados, em especial o de telecomunicações, impedindo o desenvolvimento de um mercado mais competitivo e eficiente na oferta dos serviços. A inviabilidade do governo para o investimento no setor dadas as limitações no orçamento, taxas de câmbio, políticas internas e externas ou ainda a escassez de capitais privados em tal setor, prejudicava a evolução e modernização do mesmo. Por outro lado, para que houvesse abertura desse mercado tanto ao capital privado nacional quanto externo, havia necessidade da criação de regras anti-truste e que protegessem a competição.

A década de 90 foi o período de maior reformas observado nas telecomunicações em todo mundo. A entrada nesse segmento requeria altos investimentos iniciais, onde suas maturações eram bastante longas, principalmente tratando-se dos investimentos em rede para a telefonia fixa e de longa distância; dessa forma a necessidade de alterações e reestruturações nesse segmento eram visíveis. Somente com o ingresso do capital privado é que observaríamos a evolução do setor; o governo também via a privatização como uma alternativa para financiamento do déficit em conta corrente e estabilização da dívida pública vivida no período.

Os ajustes promovidos pelo governo, como reajuste de tarifas a padrões internacionais, divisão do Sistema Telebrás em 12 holdings e a criação da Anatel, resultaram na quebra do monopólio governamental sendo suas operações transferidas para as empresas privadas. Mais do que isso percebemos o surgimento de novos serviços e maior competição no mercado. A privatização do Sistema Telebrás em julho de 1998

ocorreu portanto já com um aparato regulador em funcionamento, aumentando a confiança do investidor estrangeiro. Através dos contratos estipulados, as metas de universalização e qualidade já ficavam estabelecidas garantindo aos consumidores acesso aos serviços; a camada mais carente ou pertencentes a regiões economicamente menos favorecidas agora passaram a ter acesso aos serviços de telefonia que anteriormente eram inexistentes ou ineficientes em decorrência dos baixos investimentos que o governo podia arcar. Ao investidor ficavam assegurados os valores das tarifas que poderiam ser cobradas assim como seus reajustes.

Houve um cuidado muito grande ao longo do processo de privatização para que o setor de telecomunicações não passasse para o monopólio o privado. A criação da agência reguladora Anatel foi fundamental na formulação de todas medidas e regras para que o processo de privatização da telefonia pudesse ocorrer aumentando a competição, modernização e posteriormente sua manutenção; a criação do órgão significou a reformulação do papel do Estado, que deixava de ser o provedor dos serviços de telecomunicações, passando a regulador. Ao mesmo tempo que a regulação garantia que o investimento privado na expansão das redes de transmissão e inovações tecnológicas ocorreriam efetivamente, garantiu que consumidores e produtores se apropriassem desses investimentos.

A privatização do Sistema Telebrás desencadeou o aumento de investimentos diretos na telefonia. A comprovação disso pôde ser vista pelo aumento da cobertura dos terminais fixos e celulares, aumento da qualidade dos serviços, digitalização das redes, inovações tecnológicas que resultaram em novos serviços de telefonia, dentre muitos outros. Foram notórias as reduções dos custos dos serviços de habilitação dos telefones e das tarifas de longa distância e o ajuste das locais com o padrão internacional. A expansão da planta popularizou e possibilitou a interiorização dos serviços; foi significativo o aumento dos telefones fixos e TUPs instalados assim como o aumento dos pulsos registrados nos contadores dos assinantes, comprovando a demanda reprimida que existia por esses serviços. Também observamos o aumento da base de assinantes da telefonia celular que passou a ter opção pelo serviço pré pago.

Realmente os ganhos proporcionados pela privatização principalmente decorrentes do volume de investimentos realizados foram muitos favorecendo tanto a população quanto o governo e as firmas, que também se apropriaram dos benefícios gerados. Se formos comparar os números de telefones fixos em julho de 1998 antes da privatização de 20,2 milhões, com os dados fornecidos pelo Ministério das Comunicações em fevereiro de 2002 de 48,9 milhões, veremos que o crescimento foi bastante significativo para quase quatro anos de privatização. Ou seja, houve aumento de 142% na oferta do serviço. Quanto aos resultados da telefonia móvel, esse aumento foi de 421%. Em julho de 1998 havia 5,6 milhões de linhas enquanto em fevereiro de 2002 esse valor era de 29,2 milhões. Ainda com relação à telefonia celular, em virtude dos dados analisados, a maioria das empresas também têm motivos para comemorar pois apesar dos altos investimentos feitos no período, apresentaram aumento das receitas e seus lucros compensando a entrada no setor.

BIBLIOGRAFIA:

Abreu, M. de P. *Procurement e privatização dos serviços de eletricidade e telecomunicações no Brasil*. Texto para discussão N.º 372, Departamento de Economia PUC-Rio, 1997.

Abreu, M.P. e Werneck, R.L.F. *Privatization and Regulation in Brasil: the 1990-92 Policies and the Challenges Ahead*, Texto para discussão N.º 300, Departamento de Economia PUC-Rio, 1993.

Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial*, 1994.

Giambiagi, F. e Além A. C. *Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2001.

Novaes, A. *Privatização do setor de telecomunicações no Brasil*. Texto do BNDES, 2000.

Pires, J.C.R., Dorés, A.B. *Fusões e aquisições no setor de Telecomunicações: características e enfoque regulatório*. Texto para discussão n.º 83, BNDES, 2000.

Rigolon, F.J.Z. *Regulação da Infra-Estrutura: A Experiência Recente no Brasil*. Texto do BNDES n.º 7, 1997

Silva, A.C.V. *Evolução do mercado de telecomunicações no período pós privatização*. Texto do BNDES, 2000.

Viscusi, W.K., Vernon, J.M. e Harrington, J.E. *Economics of Regulation and Antitrust*, MIT Press, 1995.

Vickers, J. e G. Yarrow. *Privatization: an Economic Analysis*, MIT Press Series of the Regulation of Economic Activity, Cambridge, Massachusetts, EUA. Vickers e Yarrow, 1988.

ANEXO

Falhas de mercado

- Uma das falhas de mercado é a presença de *monopólios ou falta de competição*: Nem todos mercados funcionam em concorrência perfeita pelos mais diversos motivos. Ou porque há barreiras à entrada, ou as economias são de amplitude – é mais barato oferecer dois produtos em uma única firma do que em várias, os custos de transporte podem ser altos, as empresas já atuantes podem apresentar capacidade ociosa desestimulando o ingresso de novas, a velocidade de inovação tecnológica pode ser alta, entre outros. A existência de monopólios naturais está associada aos grandes custos de ingresso e custos fixos de manutenção.

- Bens Públicos: Os bens públicos são aqueles não rivais, onde o consumo pode ser coletivo e não excludentes, pois mesmo se um agente não quiser pagar por esse bem, ele poderá usa-lo. Normalmente a oferta desses bens são ineficientes pois com não há exclusão. Os consumidores não revelam suas verdadeiras disposições a pagar, agindo assim como *free riders* ou caronas. Se há muitos desses caronas, não existe por sua vez uma demanda que sustente a oferta eficiente pelo setor privado dos bens públicos.

- Externalidades: São ações de um indivíduo ou firma, que afetam diretamente a utilidade ou produção dos outro. Nas externalidades positivas, os produtores não consideram o bem estar que proporcionam para os demais. A produção/consumo do bem é menor que o desejado pela sociedade. A externalidade negativa é aquela que aumenta os custos de produção. Há maior consumo ou produção do que a sociedade deseja. O governo corrige essas externalidades entre a oferta privada e social através de impostos ou subsídios.

- Mercados incompletos: São aqueles mercados privados que falham na provisão de bens e serviços para os quais o benéfico marginal, ou seja a demanda é maior que o custo marginal. Quando isso ocorre há intervenção do governo.

- Falhas de informação: O governo intervém quando as firmas oferecem pouca informação para o consumidor, pois essa situação nos leva à ineficiência.
- Falhas de estabilização: São fatores que levam à instabilidade da economia. Como exemplo temos o desemprego, inflação, desequilíbrios macroeconômicos.
- Falhas distributivas: Diz respeito a decisões de alocações que levam a ganhos para uns indivíduos e perdas para outros.
- Bens Meritórios: São falhas da soberania do consumidor. O governo intervém, escolhendo pelos consumidores mesmo quando há eficiência de Pareto. Ex: vacinas, cinto de segurança, previdência social.

DIAGRAMA 1

DIAGRAMA 2

MAPA 1:
TELEFONIA MÓVEL

MAPA 2:
TELEFONIA FIXA

GRÁFICO A1:
PARTICIPAÇÃO DO CAPITAL EXTERNO NA PRIVATIZAÇÃO
DA INFRA-ESTRUTURA.

GRÁFICO A2:
DESEMPENHO DAS MAIORES EMPRESAS DE TELEFONIA FIXA

TABELA A1:
VALOR DAS PRIVATIZAÇÕES DE INFRA-ESTRUTURA

TABELA A2:
SETORES E FORMAS DE EXPLORAÇÃO DAS TELECOMUNICAÇÕES

TABELA A3:
RESULTADO DO LEILÃO DA CONCESSÃO DA BANDA B