

As experiências internacionais de regulação para as telecomunicações e a reestruturação dos serviços no Brasil*

*International regulatory experiences for telecommunications
and service restructuring in Brazil*

ANNE-MARIE MACULAN**

LIZ-REJANE LEGEY***

RESUMO: Os serviços de telecomunicações foram submetidos a grandes mudanças tecnológicas e econômicas durante a última década, que deram origem a um novo padrão de demanda e introduziram novos parâmetros competitivos no mercado global dos fornecedores. A batalha competitiva na prestação de serviços de telecomunicações está obscurecendo as fronteiras entre o setor público e o privado. Nesse processo, as antigas estruturas institucionais não são mais adequadas para a prestação de novos serviços. Experiências em reestruturação de telecomunicações estão ocorrendo em muitos países diferentes, com fortes impactos em nível internacional. O presente trabalho tem como objetivo analisar essas mudanças e os desafios que o setor de telecomunicações brasileiro deve enfrentar, a fim de contribuir para o debate sobre uma nova política pública.

PALAVRAS-CHAVE: Monopólio, regulação; liberalização; inovação; privatização.

ABSTRACT: The telecommunications services have been submitted to large technological and economic changes during the last decade, which gave rise to a new pattern of demand and introduced new competitive parameters in the suppliers' global market. The competitive battle in the provision of telecommunication service is blurring the frontiers between the public and the private sector. In this process, the old institutional structures are no more suitable to the provision of new services. Experiences on telecommunication restructuring

* Muitos dados e informações deste trabalho foram obtidos através de entrevistas com dirigentes da Embratel e das operadoras regionais, bem como de empresas privadas que atuam no setor. As ideias contidas neste artigo são de responsabilidade exclusiva das autoras.

** Professora do Programa de Engenharia de Produção, Coordenação dos Programas de Pós-Graduação de Engenharia – COPPE, da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Rio de Janeiro/RJ, Brasil. E-mail: amdmpep@gmail.com..

*** Doutoranda na Coordenação dos Programas de Pós-Graduação de Engenharia – COPPE da Universidade Federal do Rio de Janeiro e no Science Policy Research Unit – SPRU, Sussex University. E-mail: llegey@rjnet.com.br.

are taking place in many different countries with strong impacts at the international level. The present work aims to analyze these changes and the challenges which the Brazilian telecommunication sector has to meet, in order to contribute to the debate over a new public policy.

KEYWORDS: Monopoly; regulation; liberalization; innovation; privatization.

JEL Classification: L51; L33; O30.

1. INTRODUÇÃO

A partir do início dos anos 80 os serviços de telecomunicações entraram em uma fase de profundas e rápidas mudanças tecnológicas e econômicas. Desde então, o setor de telecomunicações vem ganhando importância estratégica como foco de dinamismo para os demais setores da economia. O modelo de regulação baseado na propriedade pública, no regime de monopólio e na demarcação das áreas de atuação das operadoras, que por várias décadas dominou o ambiente do setor, tem-se revelado incompatível com o atual quadro de mudanças. A necessidade de efetuar ajustes no antigo modelo e estabelecer novas regras para o funcionamento dos serviços de telecomunicações está na agenda política da maioria dos países desenvolvidos e em desenvolvimento (Koebel, 1990).

A acirrada disputa em torno de uma nova política de telecomunicações reflete a diversidade de interesses e as múltiplas abordagens envolvidas nessa questão. No Brasil, além das pressões decorrentes das transformações tecnológicas e econômicas, o quadro é agravado pela dívida social existente nos serviços de telefonia básica. Após mais de trinta anos de monopólio público, menos de 10% da população tem acesso aos serviços de telefonia básica. Com escassos recursos para investimento na modernização da rede, o setor enfrenta o desafio de atender a um duplo objetivo: expandir a telefonia básica (a meta da Telebrás é chegar a uma densidade telefônica média de 20% até o ano 2000) e ao mesmo tempo promover a difusão de novos serviços de informação, tão importantes para a modernização do parque industrial.

A ideia subjacente à estrutura deste trabalho baseia-se na noção desenvolvida por Freeman & Perez (1982, 1986) a respeito dos períodos de transição de paradigma. Segundo esses autores, a onda de inovações introduzidas a partir de um novo paradigma provoca mudanças nas formas de produção e organização do processo produtivo. Um dos principais entraves a esse processo de transição refere-se à rigidez das estruturas burocráticas e à inércia das instituições comprometidas com o antigo paradigma. O descompasso entre as possibilidades de avanços tecnológicos introduzidas pelo novo paradigma e o ambiente institucional associado ao paradigma anterior acaba atrasando o processo de transição. O reajuste das estruturas institucionais é, portanto, um elemento fundamental para que as novas tecnologias alcancem seu potencial de aplicação, melhorando os níveis de produtividade na economia. No período atual, marcado pela ampla difusão das tecnologias de informação e comunicação, é possível identificar no âmbito dos serviços de te-

lecomunicações os conflitos típicos de um período de transição de paradigma descritos por Freeman e Perez.

Dentro dessa perspectiva, o presente trabalho tem por objetivo contribuir para o debate em torno de uma nova regulamentação para as telecomunicações no Brasil. Inicialmente, é feita uma identificação das novas variáveis de competição introduzidas recentemente no cenário internacional. A partir daí são destacadas algumas experiências de ajuste a esse novo cenário, envolvendo países líderes no setor ou com os quais o Brasil mantém vínculos econômicos mais estreitos, como é o caso de alguns países da América Latina. Em seguida são discutidos aspectos conceituais associados às experiências internacionais de reestruturação, de modo a identificar as principais tendências dos novos modelos de regulação. Esses temas convergem para a análise do setor de telecomunicações brasileiro, trazendo elementos e alternativas a serem considerados na formulação de uma nova política.

2. FATORES DE MUDANÇAS

2.1 As mudanças no perfil da demanda e nas condições da oferta

O ritmo acelerado do desenvolvimento tecnológico, viabilizado pela convergência das tecnologias de informação e comunicação, transformou consideravelmente o perfil da oferta de serviços de telecomunicações. A difusão de inovações, tais como a digitalização da comutação, os sistemas de transmissão de dados de alta velocidade, a telefonia celular e a revolução das radiocomunicações, criou um enorme potencial para o desenvolvimento de novos serviços de telecomunicações e aumentou consideravelmente a capacidade operacional dos serviços tradicionais de telefonia. À medida que novos produtos e serviços foram introduzidos nas grandes empresas - aumentando com isso o potencial de mercado para serviços mais sofisticados - a competição no âmbito das operadoras tomou-se mais acirrada. Nesse processo, as empresas usuárias de serviços de telecomunicação adquiriram uma nova postura diante das operadoras. Em vez de serviços padronizados prestados por uma única operadora, as empresas passaram a exigir serviços de acordo com necessidades específicas e com características diferenciadas em relação aos concorrentes.

Outro fator decisivo na remodelação do perfil da demanda está associado ao processo de internacionalização da economia nos anos 60 e 70. Esse processo foi caracterizado pela expansão da produção industrial em direção aos mercados externos e pela abertura de filiais em vários pontos do planeta. Com isso, o desempenho das atividades operacionais e gerenciais das empresas passou a depender da utilização de sistemas de telecomunicações, para interligar unidades geograficamente dispersas. A capacidade de organizar e gerenciar esses fluxos de informações passou a ser um espaço de competição importante para as operadoras de serviços. No início dos anos 70, as iniciativas nessa área eram desenvolvidas por grupos de usuários que formavam alianças homogêneas - como no caso das redes de trans-

porte aéreo (SITA), serviços financeiros (SWIFT) - para desenvolver serviços em âmbito internacional, de acesso restrito aos membros do grupo. Atualmente, além desse tipo de serviços, que se tomaram crescentemente sofisticados, observa-se a tendência de as grandes corporações multinacionais contratarem serviços de terceiros para desenvolver sistemas de valor adicionado.¹

A trajetória de internacionalização do capital está na raiz do processo de globalização da produção e dos mercados, que dominou a cena econômica a partir dos anos 80. A relação entre o avanço das telecomunicações e o processo de globalização é uma via de mão dupla. Pode-se dizer que a revolução das telecomunicações está entre as causas e as consequências desse processo. Ou seja, o desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicações viabilizou a expansão das atividades das empresas em novos mercados e agora amplia a demanda por serviços tecnologicamente mais avançados. Uma das características marcantes do processo de globalização é a mudança da estratégia de produção das empresas. Conforme os mais variados critérios (disponibilidade de mão-de-obra qualificada, benefícios fiscais e financeiros, regulamentação de meio ambiente etc.), as empresas podem desmembrar sua linha de produção em várias unidades e instalá-las nas regiões mais vantajosas, sem necessariamente considerar o aspecto geográfico. Essa estratégia ampliou a demanda por sistemas integrados, que facilitam o fluxo de comunicações (voz, dados e imagens) entre unidades operacionais. A mudança na estratégia de produção das grandes empresas levou as operadoras de serviços de telecomunicações a também mudarem sua conduta, adotando uma nova estratégia denominada “*follow-your-customer*” (Johansson, 1994), em que a empresa prestadora de serviços acompanha os deslocamentos de seus clientes em outros países, abrindo subsidiárias, ou formando parcerias e alianças com operadoras que já possuem base de atuação nesses países.

Um indicador da expansão do processo de globalização da economia é o crescimento do tráfego internacional de telefonia, que passou de 23 bilhões de minutos em 1988 para 47 bilhões no ano de 1993.² O mercado mundial de serviços de telecomunicações movimentou em 1992 cerca de US\$ 415 bilhões, o que representa um crescimento de 8% em relação ao ano de 1991. Tal faturamento corresponde a 1,7% do produto bruto mundial.³

Em um ambiente marcado por incertezas em relação aos novos desenvolvimentos tecnológicos e ao futuro da competição, o fluxo interno de informações é indispensável para o funcionamento das empresas. Para os fornecedores desses serviços, o conhecimento sobre as reais necessidades de seus clientes e a capacida-

¹ O conceito de serviços de valor adicionado adotado neste trabalho baseia-se em Johansson (1994), que compreende as seguintes categorias: manutenção e integração de sistemas, diretório on-line, ISDN, sistemas de protocolo, ATM, correio eletrônico, videotexto, telemarketing, EDJ, videoconferência, gerenciamento de rede de dados, redes privadas virtuais, entre outros.

² Dados da União Internacional de Telecomunicações. Business Week, 26/9/1994

³ Gazeta Mercantil, 10/3/1994.

de de oferecer soluções compatíveis em âmbito internacional é um fator-chave na concorrência. Nesse novo mercado, as operadoras de serviços de telecomunicações enfrentam a concorrência de outros segmentos da indústria, notadamente das empresas de desenvolvimento de sistemas e de fabricantes de computadores. Esses dois segmentos ocupam uma posição privilegiada em relação às operadoras pelo fato de estarem mais capacitados para analisar e oferecer soluções às necessidades específicas dos usuários (Brousseau & Quelin, 1992).

2.2 As mudanças no ambiente competitivo

A importância dos novos mercados, as mudanças quantitativas e qualitativas da demanda e a acirrada competição tomam impossível para uma operadora atuar isoladamente no mercado internacional. Observa-se atualmente um intenso movimento de formação de alianças e parcerias entre as empresas do setor e de fora do setor para as mais diversas finalidades. A diversidade de parcerias e alianças forma um quadro imbricado de relacionamentos, em que as empresas podem ser concorrentes na prestação de determinados serviços em um mercado e parceiras para outros serviços em outro mercado. Johansson (1994) constatou em um estudo sobre a internacionalização das operadoras que os serviços de valor adicionado respondem por cerca de 80% das estratégias de entrada no mercado de outros países e são também a motivação principal para formação de alianças com empresas de outros setores. Ao adotar a estratégia de diversificação, entrando principalmente no segmento de serviços de valor adicionado, as operadoras buscam parcerias com empresas de outros setores que possuem capacitação tecnológica ou o domínio de mercado em áreas complementares. Por outro lado, a formação de alianças reflete a dinâmica dos serviços de telecomunicações, que está atraindo firmas originárias do setor de equipamentos, programa e outras atividades industriais, bem como de grandes usuários de serviços, que buscam parcerias com grandes operadoras.

Nesse cenário é possível identificar três tendências em escala mundial, de reajuste competitivo do setor: (i) a internacionalização das atividades das operadoras tradicionais e a competição entre elas (comentada no item anterior); (ii) a entrada de novos atores para oferecer serviços específicos; e (iii) a concentração das empresas do setor através da multiplicação de alianças e parcerias (Tabela 1).

Tabela 1: Aquisições e alianças recentes entre grandes operadoras

Empresa principal	Empresa adquirida ou associada	Modalidade e objetivo
AT&T	McCaw Cellular	aquisição para terminação das chamadas internacionais
BellAtlantic	Iusacell	aquisição para instalação de redes de radiotelefonia
MCI Communications	Nextel	aquisição para comunicações sem fio
MCI Communications	Telecommunications Inc.	acordo sobre transmissão de sinais de TV a cabo
AT&T	US West Telecommunications Inc.	projeto de assinatura em rede de TV a cabo
United Telecom	US Sprint	aquisição de participação minoritária que pertencia à GTE
AT&T/McCaw	Southwestern Bell	projeto de fusão das redes de telefonia celular
Nynex	Viacom	investimento conjunto de US\$ 1,2 bilhão
Sprint	France Telecom Deutsche Telekom	negociação de um investimento conjunto de US\$ 4,2 bilhões em redes globais de informação
British Telecom	MCI	investimento conjunto de US\$ 4,3 bilhões em redes corporativas globais

Fonte: Compilação das autoras.

As mudanças regulatórias no setor de telecomunicações, adotadas nos Estados Unidos, na Grã-Bretanha e no Japão, romperam com o modelo anterior, caracterizado por mercados fechados, em que a telefonia internacional era o único serviço do setor envolvido nas relações comerciais entre os países. A perspectiva de crescimento do mercado de serviços de telefonia tem levado ao acirramento da competição entre as grandes operadoras em seus respectivos mercados internos. Na Grã-Bretanha, a Mercury está investindo em alianças com empresas estrangeiras para enfrentar a British Telecom e ampliar sua participação no mercado interno, que ainda é de apenas 3%. Nos Estados Unidos, a disputa pelo maior mercado de comunicações do mundo está provocando a ruptura dos espaços de atuação das sete Bell Operating Companies (BOCs), das operadoras de longa distância e das empresas de serviços de informação (ver item 3.1, na próxima seção).

A competição internacional na área de telecomunicações assume estratégias diferenciadas, conforme o tipo de serviço. No segmento de telefonia internacional, a competição baseia-se na redução de custos. Como as chamadas telefônicas têm características de uma commodity, o minuto telefônico, as tarifas mais baixas cobradas por determinada operadora tendem a atrair o tráfego de redes concorrentes. Esse segmento é o que mais tem crescido na área de serviços de telecomunicações, apresentando uma taxa média de 15% ao ano, segundo a União Internacional de Tele-

comunicações.⁴ Contudo, a telefonia internacional é o segmento no qual as barreiras à entrada são mais difíceis de ser erguidas. Isso, porque as novas tecnologias, como a de satélite, permitem que o fluxo de informação seja conduzido de um ponto a outro, de forma a desviar de barreiras regulatórias e de tarifas elevadas. Mesmo em países em que esses serviços são mantidos sob monopólio, existem várias formas de desviar de barreiras regulatórias, sendo o *call-back*⁵ a forma mais difundida.

A concorrência acirrada no segmento de serviços de redes globais corporativas e de valor adicionado forçou o aparecimento de novos parâmetros de competição além do preço, tais como marketing, capacitação em projeto de sistemas, escopo de atuação, confiabilidade da rede, capacidade de previsão do sistema, prazos de atendimento, serviços de assistência técnica. Os fornecedores contam com barreiras à entrada eficazes, já que, para os usuários, o custo de mudança é muito alto, o que leva os clientes a se manterem ligados a seus fornecedores originais. Devido ao estágio incipiente desse mercado e às perspectivas lucrativas que estão se configurando, muitas operadoras - em particular as europeias - estão negociando alianças com as grandes operadoras americanas na área de redes corporativas globais, já que 40% das grandes multinacionais estão sediadas nos Estados Unidos.

3. IMPACTOS NO CENÁRIO INTERNACIONAL

As pressões da demanda e o acirramento da competição internacional colocam em evidência as limitações do modelo tradicional de regulação. Em meio a profundas mudanças, os princípios econômicos básicos que orientaram as políticas das telecomunicações revelam-se incompatíveis com a nova realidade do setor. Na área de transmissão via satélite, por exemplo, o custo marginal relacionado à distância é relativamente baixo, o que difere radicalmente das instalações tradicionais de postes e fiações. A tecnologia da telefonia celular fixa, que permite a posterior transferência de uma rede para outra região, ilustra a inadequação do conceito de *sunk costs*, outro princípio econômico consagrado na economia do setor, em que o valor do investimento de instalação de uma rede não pode ser recuperado através da venda dos recursos físicos instalados. A evolução tecnológica e as consequentes mudanças nos critérios técnicos e econômicos da prestação de serviços de telecomunicações estão na origem do processo de erosão das fronteiras entre os espaços de atuação das concessionárias públicas e das companhias privadas. Com isso, um dos principais alicerces para justificar a existência de monopólio natural nas telecomunicações em vários países durante décadas está cada vez mais enfraquecido.

Esse quadro de mudanças provocou uma série de rupturas no ambiente insti-

⁴ Business Week, 26/9/1994.

⁵ Modalidade de chamada internacional em que as chamadas feitas a um computador localizado em um país no qual as tarifas são mais baratas são retomadas automaticamente ao usuário, que assim tem acesso a uma linha operada por prestadora de serviços do país em que o computador se encontra.

tucional das telecomunicações. A modalidade tradicional de regulação, baseada no monopólio natural e na participação direta do Estado na oferta dos serviços, além de não mais se justificar através de critérios técnico-econômicos, juridicamente não viabiliza a formação de alianças e parcerias tão necessárias no novo cenário competitivo. As mudanças na política de telecomunicações têm sido pautadas pelo gradualismo de suas medidas, em face das incertezas quanto aos futuros desenvolvimentos tecnológicos, às estratégias dos demais países e à necessidade de corrigir eventuais efeitos negativos imprevistos causados por essa política. Koebel (1990) assinala que as diferentes formas com que cada país responde aos novos desafios impostos pelas transformações do setor estão associadas ao fato de os serviços públicos de telecomunicações não serem apenas sistemas técnicos, mas também sociais, políticos e econômicos.

A análise do panorama internacional das telecomunicações permite identificar estratégias bastante distintas em cada país, constituindo-se em importante subsídio para o debate sobre uma nova política para o Brasil. Além de oferecer alternativas para o atual modelo brasileiro, a análise do quadro internacional é essencial na identificação das estratégias adotadas por operadoras estrangeiras que concorrem com as brasileiras no mercado interno e eventualmente no mercado externo.

3.1 O mercado americano: desregulação e competição

O modelo americano de regulação foi construído sobre o princípio da livre concorrência, com o objetivo de promover o crescimento da demanda, o aumento da oferta de novos serviços e a rapidez na introdução de inovações tecnológicas. A intervenção do Estado justifica-se sempre que ocorre algum tipo de comportamento por parte das operadoras que possa ameaçar o princípio da livre concorrência ou as áreas de monopólio local regulado (Majone, 1990).

Nesse sentido, a concessão do monopólio da telefonia local às BOCs tem como contrapartida a proibição de participação na área de serviços de informação e fabricação de equipamentos. As agências regulatórias, federais ou estaduais, não permitem que as empresas detenham ao mesmo tempo os meios de transmissão e o controle do conteúdo transmitido, o que poderia gerar excessivo controle de poder econômico em suas áreas de atuação. Além disso, a permissão para atuar em outros serviços de informação, já disputada por várias empresas em regime de concorrência, é incompatível com a manutenção do monopólio local, devido à dificuldade de um controle externo efetivo para evitar que as BOCs transfiram indevidamente receitas obtidas nas áreas de monopólio (telefonia local) para áreas de concorrência (serviços de informação).

O impedimento legal de atuar no segmento de serviços de informação, em suas respectivas áreas de concessão, levou as BOCs a estabelecer parcerias com empresas de mídia e TV a cabo para atuar fora de seus respectivos mercados regionais, inclusive no exterior. Atualmente as BOCs exercem forte pressão junto às autoridades para que se liberem os serviços de longa distância e serviços de vídeo interativo em todos os Estados Unidos. Os serviços de longa distância são operados basicamente

por três empresas (AT&T, MCI e Sprint), que detêm 85% do tráfego nos Estados Unidos, enquanto cerca de mil empresas dividem o mercado restante.

Na disputa pelo lucrativo mercado americano, o monopólio regional de telefonia das BOCs está ameaçado pelas iniciativas das operadoras de longa distância, que montam redes privativas baseadas em novas tecnologias para chegar diretamente até o usuário, diminuindo, assim, os custos com telefonia local.⁶ A estratégia alternativa da AT &T, primeira no ranking americano de longa distância, foi a compra da operadora de telefonia celular McCaw Cellular Communications. Assim, as ligações de longa distância da AT&T serão completadas através de chamadas de radiotelefonia. A MCI, segunda maior operadora de longa distância, planeja criar uma rede de fibra óptica em grandes cidades americanas. Para isso, a operadora já adquiriu os direitos para passagem de cabos da Western Union.

Essas iniciativas ilustram as pressões no sentido de forçar as autoridades a rever a atual regulamentação dos serviços. Segundo os analistas⁷, a tendência mais provável é a maior liberalização do mercado, com a gradativa quebra do monopólio local. Enquanto a FCC⁸ não define uma nova política para o setor, as agências estaduais de serviços públicos estão promovendo a abertura gradual do mercado em seus estados, procurando estabelecer acordos com as BOCs, de modo a permitir a entrada de outras operadoras na telefonia local, oferecendo, em contrapartida, a possibilidade de as BOCs operarem alguns serviços de valor adicionado.

Essas questões fazem parte da agenda de debates no Congresso americano, em que o ponto central está na definição dos princípios da “auto-estrada da informação” (*information highway*), um investimento que prevê a interligação de todas as cidades americanas através de redes de fibra óptica. Muitas decisões ainda estão por ser tomadas, particularmente no que se refere ao acesso da população de baixa renda e das localidades rurais à “autoestrada”. Para alguns políticos, uma política muito liberal pode resultar na formação de uma “subclasse informacional” (*information underclass*)⁹, limitando os esperados benefícios econômicos oriundos da modernização tecnológica e da expansão do consumo de serviços. As alternativas em pauta são a concessão de subsídios através da formação de um fundo de contribuições das operadoras, a criação de um imposto para todos os usuários ou ainda um novo tipo de subsídio cruzado. Nesse último caso, o subsídio só se viabilizaria enquanto as operadoras locais mantivessem o monopólio, já que em um mercado inteiramente liberalizado o subsídio cruzado é bem mais difícil de ser administrado.

⁶ As operadoras de longa distância pagam para as BOCs cerca de US\$ 0,47 para cada dólar cobrado do usuário, para completar suas chamadas interurbanas ou internacionais.

⁷ Business Week, 24/1/1994.

⁸ Federal Communications Commission: agência regulatória americana, em nível federal.

⁹ Categoria da população que não teria condições econômicas de ser consumidora dos serviços de comunicação mais sofisticados.

3.2 O mercado europeu: desregulamentação, liberalização e privatização

Nos países europeus, os projetos de reestruturação em curso baseiam-se no princípio de que a mudança mais importante no setor decorre da introdução da competição e não da mudança no regime de propriedade das operadoras. As principais mudanças regulatórias introduzidas visam delimitar o respectivo espaço dos agentes públicos e privados num mesmo mercado. Apesar de as telecomunicações ainda serem em sua maioria controladas pelas operadoras públicas, a perspectiva é de que, até o final da década, cerca de 14 dessas operadoras aumentem consideravelmente o percentual de participação privada no seu patrimônio.

As alterações promovidas nos estatutos de algumas operadoras públicas visando a flexibilização gerencial possibilitaram a realização de alianças internacionais principalmente com as operadoras norte-americanas. Assim, as europeias Deutsche Telekom e France Telecom fizeram recentemente aliança com a Sprint, terceira operadora no mercado de longa distância americano, seguindo o exemplo da British Telecom (privatizada em 1984), que já se havia associado à americana MCI, também da área de longa distância. Essa tendência tem levado o governo americano a reclamar por reciprocidade nos mercados europeus, que, apesar dessas alianças, ainda é mantida sob monopólio, ao contrário das operadoras europeias, que têm livre acesso ao mercado norte-americano.

A pressão americana visa principalmente antecipar o prazo de abertura dos mercados de serviços de telefonia francês e alemão, marcado para 1998, e ampliar o grau da abertura, no sentido de uma liberalização completa desses mercados. O mercado europeu de serviços de telecomunicações é de cerca de US\$ 130 bilhões.¹⁰ Atualmente está prevista apenas a concessão de licenças para a prestação de serviços, através dos meios de comunicação alugados junto às operadoras públicas. Para tratar desses assuntos, está na pauta de debates da União Europeia a criação de uma entidade reguladora para o conjunto dos países europeus. Além das negociações referentes à formação de alianças, essa entidade deverá tratar da concessão de licenças para operação, cobrança de tarifas e interconexão de redes.

Por outro lado, os usuários, particularmente as grandes corporações multinacionais europeias e americanas que operam na CEE, também pressionam para a abertura dos monopólios. As empresas esperam que, com a liberação do mercado, seja possível obter a redução de seus gastos com telecomunicações. Apesar da redução das tarifas da telefonia internacional de 60% em média entre 1991 e 1993, as operadoras europeias ainda praticam tarifas elevadas comparativamente às norte-americanas (Tabela 2). Esses grandes usuários de serviços estão apostando na maior liberalização do mercado e já estão contratando os serviços de um consórcio formado pela British Telecom, AT&T e outras empresas menores para desenvolver o projeto de uma rede trans-europeia de comunicação.

¹⁰ Business Week, 20/12/1993.

Tabela 2: Tarifa de uma chamada de 10 minutos

Paris – Roma (1.350 km)	US\$ 4,33
Equivalente EUA	US\$ 2,40
Madri – Paris (1.230 km)	US\$ 5,61
Equivalente EUA	US\$ 2,40
Frankfurt – Paris (560 km)	US\$ 5,06
Equivalente EUA	US\$ 2,40
Londres – Roma (1.740 km)	US\$ 3,74
Equivalente EUA	US\$ 2,50

Fonte: Business Week, 20/12/93.

A estratégia das autoridades do setor, na maioria dos países europeus, tem sido preparar as operadoras públicas para capacitá-las a competir em condições favoráveis quando o mercado estiver amplamente liberalizado. Nesse sentido, as principais mudanças em curso visam reestruturar as tarifas - tendo em vista a redução gradual do subsídio cruzado¹¹ -, fornecer novos instrumentos de gestão às operadoras e modernizar suas redes e serviços (Ungerer, 1990).

3.3 O mercado latino-americano: privatização e internacionalização

A reestruturação do setor de telecomunicações em alguns países da América Latina (Chile, Argentina e Venezuela) segue um padrão particular, devido à presença de dois sérios obstáculos à modernização dos serviços: a capacitação tecnológica insuficiente e a escassez de recursos para investimentos decorrente da crise financeira do Estado. A opção pela privatização baseou-se em considerações acerca do papel estratégico que o setor de telecomunicações assume no desenvolvimento industrial desses países e no fato de o Estado não deter as condições necessárias para promover o melhor desempenho técnico-econômico do setor.

As mudanças no setor caracterizaram-se pela venda de ativos das operadoras públicas a grandes operadoras externas associadas a grupos econômicos nacionais (Maculan, 1994). A venda de parte do capital das operadoras públicas tem por objetivo a retomada dos investimentos, a ampliação da oferta de serviços e a modernização tecnológica. Além das operadoras indicadas abaixo, os consórcios responsáveis pela aquisição de participação acionária reúnem instituições bancárias e grupos empresariais locais. O processo de privatização, em alguns países, contou com medidas originais, como a conversão de títulos da dívida externa em troca de participação nas novas empresas. A reconstrução do sistema tem sido assumida principalmente pelas grandes operadoras europeias, como Telefônica de Espanha, France Telecom e STET (italiana).

O Chile iniciou muito cedo o processo de privatização; atualmente, o usuário já pode optar por mais de uma operadora para fazer ligações internacionais. No México, está ocorrendo uma série de alianças e aquisições entre operadoras ame-

¹¹ Em torno de US\$ 18 bilhões em 1992, nos países da Comunidade Europeia.

ricanas e grupos mexicanos. A perspectiva é que, em 1997, as operadoras estejam funcionando em regime de concorrência.

Tabela 3: Participação acionária de operadoras externas em companhias telefônicas latino-americanas

País	Operadoras externas	Companhia telefônica local ^(a)
Argentina	Telefônica de Espanha	Telco Sur (60%)
	Bell Atlantic	
	France Telecom	Telco Norte (37,5%)
	STET	Telco Norte(37,5%)
Chile	Telefônica de Espanha	ENTEL(20%) CTC(49%)
México	France Telecom	Telmex (24,5%)
	Southwestern Bell	Telmex (24,5%)
Peru	Telefônica de Espanha	Companhia Peruana de Telefones ENTEL(35%)
Venezuela	Telefônica de Espanha, GTEeAT&T	CANTV(45%)

(a) Entre parênteses as percentagens de participação no capital.

Fonte: Compilação das autoras.

4. MUDANÇAS NO SISTEMA DE REGULAÇÃO

O debate político em torno dos conceitos de regulação e desregulação no setor de telecomunicações expressa uma discussão fundamental a respeito das funções que deve exercer o Estado no desenvolvimento das sociedades pós-industriais. De fato, é a definição de um novo sistema de regulação social que está em questão, cujos princípios deverão expressar as transformações do ambiente do setor de serviços e os elementos constitutivos de um novo pacto social. Neste momento, encontram-se em oposição duas concepções de Estado: de um lado, um Estado intervencionista, promotor e empreendedor do desenvolvimento econômico e social; do outro, um Estado que intervém apenas de maneira residual, para assegurar o funcionamento eficiente do mercado ou para resolver os pontos de conflito ou de estrangulamento (Brenac, 1993).

O conceito de regulação tem sido utilizado com significados diferentes na Europa e nos Estados Unidos, traduzindo práticas distintas de atuação do Estado. A regulação, segundo o modelo americano, é a maneira tradicional de o governo organizar um mercado de bens ou de serviços não totalmente submetido à competição. A legislação antitruste é um dos instrumentos principais de ação contra a excessiva concentração de poder econômico, sendo aplicada sempre que ocorrem ameaças à dinâmica da competição, restrições à oferta dos serviços ou limitações ao ritmo do progresso técnico. Nesse contexto, a situação de monopólio é excepcional e só se justifica sob condições específicas de um “monopólio natural”. Foi com base nesse critério que as BOCs puderam usufruir do monopólio para a telefonia local em suas respectivas regiões.

O principal elemento de estruturação das políticas públicas de telecomunica-

ções na Europa estava associado ao conceito de serviço público e de soberania nacional, que justificou a propriedade da infraestrutura básica e o controle direto da oferta de serviços pelo Estado. O monopólio teve como objetivo garantir a universalização dos serviços, principalmente na área da transmissão de voz. O sistema se completou por uma política de compras públicas direcionada para fornecedores nacionais, visando automatizar e modernizar a exploração dos sistemas técnicos de equipamentos (Maculan, 1989). Esse tipo de organização limitou-se no plano internacional a garantir a interconexão das redes nacionais com a telefonia internacional (Pouillot & Dartois, 1991).

4.1 Novas tendências regulatórias

O ajuste às novas condições do mercado está favorecendo a difusão de um novo paradigma de regulação (Brenac, 1993). Esse paradigma tem como fundamentos a substituição do monopólio público ou privado pela concorrência e a substituição da gestão pública pela empresa privada juridicamente regulamentada.

O processo de reestruturação conduzido em vários países tem sido usualmente denominado privatização, embora, algumas vezes, expresse apenas o aumento de participação de operadoras privadas na oferta de serviços. A frequente confusão entre desregulação e privatização deve-se ao fato de o novo referencial de regulação apontar para a maior liberalização do mercado. O Estado passa a adotar práticas menos intervencionistas. Essa nova conduta está, porém, fundamentada em um novo conjunto regulamentar abrangente, que estabelece as condições de operação dos serviços. As experiências internacionais de reestruturação apontam para uma multiplicidade de combinações entre vários elementos de regulação.

Tabela 4: Tendências do novo sistema de regulação

PADRÃO DE ATUAÇÃO DOS AGENTES	
ESTADO	Regulador do mercado com o objetivo de estimular a competição, fiscalizar as condições da concorrência, garantir a difusão ampla das tecnologias da informação
OPERADORAS	Empresas privadas ou públicas atendendo a demandas heterogêneas em regime de concorrência regulamentada
USUÁRIOS	Consumidores com demandas específicas por serviços diferenciados
ALTERNATIVAS REGULATÓRIAS	
PROPRIEDADE	Pública, privada, mista (alianças, parcerias, consórcios ...)
MERCADO	Monopólio legal (limitado ou absoluto), posição dominante, concorrência plena
SERVIÇOS	Todos, específicos (telefonia, celular, rede de pacotes), ampliados (serviços interativos via TV a cabo ...)

4.2 Privatização das redes públicas

Em 1990, 53% das instalações telefônicas do mundo eram de propriedade de operadoras públicas.¹² Há previsões de que até o final deste milênio, 73% das instalações serão de propriedade privada.¹³ Na definição de um novo sistema de regulação, a privatização das operadoras públicas é certamente um elemento polêmico, assim como a quebra do monopólio público de oferta dos serviços, pois provocam um rompimento mais imediato com o sistema de regulação anterior.

Porém, a privatização das operadoras tem justificativas e objetivos bastante diferentes de um país para outro. Em primeiro lugar, a privatização pode ter sua origem em uma política de natureza essencialmente orçamentária, que visa diminuir o déficit público (Grã-Bretanha). Em segundo lugar, a privatização pode ser uma resposta à necessidade de encontrar soluções rápidas para ampliar a oferta de serviços e modernizar a infraestrutura (América Latina, Europa Oriental e países asiáticos). Em outros casos, a privatização busca dinamizar uma estrutura pública excessivamente rígida, marcada por fortes distorções funcionais (Grã-Bretanha, Alemanha).

Finalmente, a privatização pode estar associada à crescente concorrência entre iniciativa pública e privada em determinados serviços. Assim, para poder atuar no novo ambiente de competição, a operadora pública é transformada em empresa comercial de direito privado, cujo estatuto é mais adequado a um ambiente de competição. Em ambientes em que a competição é acirrada, a operadora pública monopolista tende a apresentar um fraco desempenho devido à excessiva rigidez da regulamentação administrativa a que sua gestão é submetida.

Em alguns casos, a privatização ocorre sem que isso signifique a quebra de monopólio e a liberalização do mercado. As operadoras (British Telecom e NTT) permanecem monolíticas e continuam usufruindo de uma situação dominante no mercado. Por outro lado, a concorrência pode ocorrer na oferta de alguns serviços, mesmo com manutenção de empresas públicas operando em regime de monopólio (France Telecom).

4.3 Controle e regulamentação

O processo de reestruturação desencadeado em nível internacional no setor de telecomunicações é marcado pela importância do papel do Estado na condução das novas políticas. O principal papel do Estado tem sido o de intermediar conflitos de interesses dos vários agentes envolvidos, bem como de coordenar e controlar a política pública de telecomunicações dentro de um projeto abrangente. Embora seja notória a gradativa diminuição da presença do Estado na operação direta dos serviços, a tendência em alguns países europeus é de preservar algumas atribuições típicas

¹² Telecoms Magazine, n. 17, out. 1992.

¹³ Ibid.

do modelo anterior, particularmente no que se refere ao compromisso com o atendimento a demandas sociais e sua incorporação dentro do modelo de regulação.

O espaço que o Estado ocupa atualmente no setor de telecomunicações tem um caráter transitório, que se justifica pela necessidade de um novo ajuste às transformações em curso. À medida que as mudanças forem absorvidas pela economia, a presença do Estado tenderá a diminuir de importância. Algumas funções, como acompanhar a evolução da demanda, intervir nas condições de oferta de serviços e assegurar níveis adequados de competição, tendem a sair da esfera de regulação do Estado, passando a ser incorporadas pela sociedade, através da criação de uma entidade autônoma, dotada de poderes amplos de regulamentação e fiscalização do setor.

5. ELEMENTOS PARA A REESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA BRASILEIRO

Após ter alcançado ao longo dos anos 70 um nível de desempenho tecnológico e econômico considerável, que se refletiu na rápida ampliação e modernização da telefonia básica e de todo o sistema de telecomunicações, o setor diminuiu drasticamente o ritmo de expansão dos serviços a partir de meados dos anos 80. Os elementos que estão na origem da crise atual e que se refletem negativamente tanto nos indicadores de desempenho operacional e financeiro como na capacidade de atender às necessidades dos usuários são de natureza econômica e institucional (Maculan, 1993).

Diante das transformações que se processam no ambiente internacional das telecomunicações e da crise interna que o setor atravessa, a formulação de uma nova política é indispensável. Numa primeira etapa, o papel do Estado é fundamental, para que as mudanças possam ser coordenadas e conduzidas dentro de um projeto abrangente, levando em consideração os interesses dos diversos segmentos da sociedade (Legey, 1992). Contudo, é essencial que essa nova política seja capaz de redefinir claramente os espaços de atuação do setor privado nacional, do capital estrangeiro e do Estado, deixando claros, inclusive, os mecanismos de controle que deverão prevalecer.

5.1 A crise do setor

Os instrumentos de política econômica utilizados amplamente a partir dos anos 80 para conter o déficit público e combater a crise financeira do Estado tiveram impactos negativos sobre a gestão e o crescimento do setor de telecomunicações. A contenção do aumento das tarifas públicas, abaixo da variação média dos preços, foi uma medida adotada com relativa frequência no controle inflacionário, já que a tarifa telefônica é um dos componentes dos cálculos da inflação. Essa prática teve um impacto direto sobre o nível de receita e a consequente escassez de recursos para investimento no setor.

Tabela 5: Investimentos do Sistema Telebrás

Ano	Investimentos (US\$ milhões correntes)	Crescimento Annual (%)	Índice de crescimento (1986=100)
1986	1.245	—	100
1987	1.448	16,31	116
1988	1.977	36,53	159
1989	2.559	29,44	206
1990	2.121	-17,12	170
1991	2.311	8,96	186
1992	3.106	34,40	249
1993	2.900	-6,63	233
1994	2.950	1,72	237

Fontes: Relatórios Telebrás e RNT, junho de 1994, p. 16.

Devido à política econômica do governo, que manteve sob controle acirrado os investimentos públicos, o Sistema Telefônico Brasileiro (STB), apesar de ter conseguido em alguns anos gerar recursos suficientes para implantar os programas de investimento planejados, enfrentou cortes nesses programas ou atraso na liberação de verba. Embora os investimentos do STB tenham crescido cerca de 10% ao ano no período de 1986 a 1994, o setor não conseguiu evitar o atraso do programa de modernização tecnológica da infraestrutura básica (digitalização das redes, transmissão de alta velocidade, transmissão por cabo óptico).

Como alternativa para obtenção de recursos para investimentos, desde 1988 a Telebrás vem recorrendo ao mercado financeiro internacional e interno, através da emissão de debêntures convertíveis em ações. Isso gerou um alto movimento na bolsa de São Paulo, em que as ações da Telebrás chegaram a representar mais da metade da movimentação diária. Até 1993, a Telebrás conseguiu captar US\$ 600 milhões através do mercado de valores. Contudo, essa modalidade de captação de recursos, apesar de bem-sucedida, é relativamente limitada, representando uma parcela pequena dos investimentos necessários ao sistema.

Outra estratégia adotada no Brasil para contornar a limitação de recursos para investimento foi o mecanismo de autofinanciamento, em que as novas linhas telefônicas são adquiridas através dos planos de expansão. Desse modo, o usuário torna-se o proprietário de uma linha e o sistema acumula recursos para a posterior instalação de novas linhas. Porém, como uma importante parcela da população não tem recursos para adquirir uma linha telefônica, esse mecanismo acabou limitando a expansão da rede telefônica.¹⁴ Assim, os benefícios da política de telecomunicações que consistia em praticar tarifas subsidiadas para a assinatura básica e tráfego telefônico local não foram usufruídos pela população de baixa renda, sem meios para arcar com o custo de aquisição de uma linha.

O desequilíbrio entre oferta e demanda acabou gerando um espaço de especu-

¹⁴ A quantia de US\$ 1.200 é elevada para pessoas com uma renda mensal de 5 a 10 salários-mínimos, mas muitas delas poderiam assumir despesas telefônicas de US\$ 10 por mês.

lação em torno da compra e venda de linhas telefônicas, transformando o que deveria ser um mecanismo de acesso ao serviço público num investimento financeiro altamente lucrativo¹⁵, não para o STB, mas para especuladores individuais. Além da formação do mercado paralelo, esse mecanismo gera outras sérias distorções, pois restringe de maneira perversa o acesso à telefonia, desvia recursos e equipamentos do uso planejado e reduz o retorno esperado dos investimentos públicos. O uso planejado refere-se às receitas prováveis relativas ao tráfego que as novas instalações deveriam gerar e que, com a existência do chamado mercado negro, formam um estoque em permanente renovação, em que milhares de terminais telefônicos permanecem inativos, nas mãos de especuladores. Além disso, a reinstalação desses telefones em novo local acarreta custos adicionais para as operadoras.

Além das dificuldades no âmbito econômico-financeiro, o STB enfrentou ainda sérios obstáculos de ordem administrativa e gerencial. Por um lado, houve uma “politização” na nomeação de dirigentes das operadoras do STB, rompendo com o tradicional “profissionalismo” praticado até 1985.¹⁶ A mudança de regime político transformou o setor num espaço de negociações para nomeações de natureza político-partidária. Nesse contexto, o projeto de fusão entre operadoras regionais economicamente inviáveis, que visava a racionalização dos custos operacionais e dos investimentos, não pôde ser completado. Por outro lado, o sistema de licitação pública, que se aplica às compras e contratações, tomou ainda mais lento o processo decisório das operadoras, permitindo o encaminhamento de inúmeros recursos judiciais por parte das empresas concorrentes contra resultados das licitações. Com isso, o atraso na contratação de terminais e instalação de novas centrais¹⁷ tem sido cada vez maior.

Finalmente, cabe destacar que o atual padrão competitivo exige a incorporação de recursos humanos com novas qualificações e maior ênfase no atendimento aos usuários. Nessa nova abordagem, os usuários são vistos como clientes, com necessidades diferenciadas, o que entra em conflito com a cultura organizacional das operadoras públicas, acostumadas a oferecer produtos padronizados a um mercado de massa. A incorporação desses novos conceitos requer recursos adicionais para investimento na capacitação profissional de pessoal nas áreas comerciais e de marketing.

5.2 Impactos sobre a demanda

A impossibilidade de manter os investimentos em níveis adequados refletiu-se na persistência da baixa densidade telefônica, na demora para a instalação de novos

¹⁵ A revenda por US\$ 3.000 ou US\$ 4.000 de uma linha telefônica comprada a US\$ 1.200 parcelados representa um ganho superior a 200%.

¹⁶ De 1972 até 1985 o setor ficou estritamente na área de influência militar. A Nova República nomeou pela primeira vez um político como ministro e, em 1990, o governo Collor seguiu a mesma orientação para a diretoria da Telebrás e das outras concessionárias.

¹⁷ A licitação para o satélite em 1989-1990 foi marcada pelas mesmas dificuldades.

telefones e no atendimento à demanda por serviços mais sofisticados. Em meio a esse quadro de dificuldades, a meta de universalização dos serviços de telefonia básica ainda está longe de ser alcançada: a densidade telefônica atual (menos de 10 terminais para cada 100 habitantes) é baixa para uma economia que gera um PIB de US\$ 500 bilhões ao ano. Além da persistência do baixo índice de acesso da população aos serviços básicos, a qualidade dos serviços e o atendimento aos atuais usuários passa por um processo continuado de deterioração. A taxa de congestionamento das linhas urbanas e interurbanas é elevada, bem como o tempo de espera para instalação de linhas telefônicas e circuitos privados (Almeida, 1992).

Além das restrições no atendimento ao segmento de telefonia básica, o setor enfrenta também o desafio de atender à demanda heterogênea do segmento profissional, formada por empresas de vários tamanhos e setores de atividades. Uma infraestrutura moderna de telecomunicações propicia a difusão das novas tecnologias de informação, que são a base da modernização industrial e do ajuste aos novos padrões de competição. Diante da precariedade da oferta de serviços diferenciados e tecnologicamente avançados por parte das operadoras do STB, os grandes usuários procuram soluções alternativas, como a instalação de redes privativas ou a contratação de serviços junto a operadoras externas.

Essa demanda provém basicamente dos setores financeiro, industrial e de serviços¹⁸ que atuam em grande escala (nacional ou internacional), bem como das filiais de grupos estrangeiros estabelecidas no País, que já estão familiarizados com o padrão de atendimento das grandes operadoras no exterior. Em meio à acirrada competição desse mercado, algumas grandes empresas brasileiras já contrataram os serviços de operadoras no exterior¹⁹, o que significa que o tráfego gerado nessas redes será também faturado no exterior. O acordo de integração do Mercosul tende a reforçar essa tendência, à medida que operadoras externas, na Argentina ou no Chile, avancem no processo de modernização dos serviços e ampliem suas bases de atendimento, entrando no mercado brasileiro.

5.3 A entrada de novos atores no mercado

O papel da Telebrás, enquanto *holding* do STB, está associado à atividade de gestão do sistema, enquanto o Ministério das Telecomunicações cumpre o papel de agente regulador do sistema desde 1968. O sistema Telebrás funciona em regime de monopólio público, sendo suas atribuições, por tipo de serviço e áreas geográficas, estabelecidas pela Portaria n. 525, de 1988. Entretanto, as pressões competitivas levaram à erosão parcial e gradual, “pelas bordas”, do monopólio público, promovida pela concorrência privada ou por iniciativas de operadoras do próprio STB. Até recentemente, a única possibilidade de concorrência nos serviços de tele-

¹⁸ Bancos privados e públicos, indústria automobilística, indústria de mineração, empresas de engenharia e de transportes, jornais e mídia em geral.

¹⁹ Ver os exemplos do Banco do Brasil ou da Caemi.

comunicações era através da criação de uma infraestrutura de rede idêntica à das operadoras públicas. Atualmente as barreiras à entrada nas áreas de monopólio, em qualquer país, tendem a ser pouco eficazes com a possibilidade de utilização de redes digitais, transmissão por micro-ondas e satélite. Essas tecnologias permitem o *by-pass*²⁰ das redes locais nas comunicações de longa distância.

De fato, o crescimento da demanda abriu espaço para que as operadoras regionais mais eficientes e dinâmicas (Telemig, Telesp, Telepar, Telebrasil) passassem a invadir a área de atuação da Embratel, oferecendo serviços de valor adicionado (videotexto, EDI, comutação de pacotes, entre outros) a seus clientes tradicionais, além de instalarem por conta própria circuitos interestaduais de comunicação. Apesar da falta de recursos e das limitações do atual escopo regulatório, algumas operadoras têm adotado soluções originais para enfrentar esse novo ambiente competitivo, como formação de alianças estratégicas com operadoras externas, participação em consórcios e projetos na área internacional. Contudo, iniciativas independentes por parte das operadoras podem resultar em um melhor desempenho competitivo individualmente, mas no âmbito do STB, a concorrência desordenada entre concessionárias públicas acaba tendo impactos negativos sobre o planejamento e a alocação de recursos, limitando o retomo dos investimentos realizados.

Além da competição entre as operadoras públicas entre si, duas outras categorias de concorrentes ameaçam o monopólio, principalmente no que se refere aos serviços de redes corporativas e a telefonia celular. Na primeira categoria incluem-se as operadoras privadas, nacionais e estrangeiras, que já estão atuando ou preparando-se para atuar, no mercado brasileiro basicamente através das seguintes estratégias: revenda a terceiros da capacidade de transmissão de circuitos alugados à Embratel ou oferta de serviços de transmissão de dados e de gestão de redes corporativas. Na segunda categoria encontram-se as empresas privadas de fora do setor de operação de serviços de telecomunicações, particularmente fabricantes de equipamentos, empresas de serviços de informática e grandes firmas de engenharia, que oferecem serviços diversificados e sob medida, incluindo a interligação de empresas através de redes privadas de voz e dados.²¹ A vantagem competitiva dessas duas categorias de concorrentes em relação às operadoras do STB é que, de modo geral, existe maior capacitação no atendimento a grandes clientes e maior flexibilidade para atender a necessidades específicas de seus clientes.

A telefonia internacional tem sido o segmento mais vulnerável à concorrência de empresas estrangeiras. A razão disso está nas elevadas tarifas brasileiras, decorrentes da política de subsídios cruzados, que transfere recursos da telefonia internacional e interurbana para a telefonia local. Essa elevada carga de transferência imposta à telefonia internacional reduz a margem de flexibilização das tarifas necessária para melhorar a competitividade da Embratel nesse segmento. Por outro

²⁰ O *by-pass* corresponde a uma estratégia que utiliza as possibilidades tecnológicas do sistema para contornar regulamentações consideradas mais limitativas.

²¹ GSI, Victori, Proceda, Odebrecht, entre outras.

lado, as elevadas tarifas no mercado brasileiro abrem oportunidades de mercado para operadoras estrangeiras, que exploram o diferencial de preços, oferecendo serviços *call-back*, em que o usuário pode obter uma redução de até um terço em relação às tarifas do STB.

Finalmente, propostas de alianças e parcerias oriundas da iniciativa privada começaram a se multiplicar nos dois últimos anos, traduzindo a intensidade da demanda por novos serviços e o enorme potencial de mercado. As comunicações por satélite são o segmento em que a formação de parcerias é mais intensa, devido aos elevados volumes de investimentos e de tráfego. Os empreendimentos são organizados sob a forma de consórcios internacionais, em que participam empresas públicas e privadas. O consórcio argentino Nahuelsat, com capital de US\$ 100 milhões e reunindo a Daimler-Benz, a Aerospatiale francesa e a Alenia italiana, deverá operar dois satélites que cobrirão toda a América Latina e a América Central. O consórcio Localsat, formado recentemente pelo Banco Itamarati, pela Splice e pela Daimler-Benz, entrou junto ao Ministério das Comunicações com pedido de posições orbitais para lançamento de dois satélites voltados para o mercado brasileiro. O primeiro deverá ser lançado em 1997, e os investimentos previstos deverão chegar a US\$ 250 milhões. O consórcio CLASS (Comunicações Latino-Americanas por Sistemas de Satélite), formado pelo Bradesco, pela Globopar, Monteiro Aranha, Matra Marconi Space e Victori Internacional, pretende oferecer serviços variados de comunicações de dados via TV a cabo.²²

6. CONCLUSÃO

A experiência internacional demonstra que não há um modelo em particular para o qual convergem as iniciativas de reestruturação. Entretanto, no plano político, a tendência é ampliar o espaço de competição sem abrir mão dos objetivos sociais, levando a graus variados de ampliação da liberalização do setor. A onda neoliberal que dominou os debates sobre políticas públicas no cenário internacional teve impactos significativos sobre o setor de telecomunicações. Porém, mesmo em países como os Estados Unidos, existem fortes resistências em deixar o setor entregue às “forças de competição”. O aspecto social envolvido nos serviços de telecomunicações leva o Estado a assumir o papel de representante dos interesses da sociedade, liderando o projeto de reestruturação do setor, já que o acesso à rede básica é condição essencial para que indivíduos de todos os segmentos sociais possam exercer plenamente o direito de cidadania, integrando-se à vida econômica, política e cultural do país.

²² Adicionalmente, foram anunciados um projeto de consórcio da STET e da Southwestern Bell com a Globopar, o grupo Monteiro Aranha e o Bradesco para telefonia celular; um projeto da CPRM Marconi e McCaw Cellular com a Constran e a Splice, também para telefonia celular; e uma associação entre a Comsat Corp. e a Villares para sistemas de transmissão de dados via satélite.

O quadro de indefinições que predomina no setor de telecomunicações no Brasil contrasta visivelmente com as iniciativas de reestruturação que estão acontecendo em vários países. A falta de uma política clara que estabeleça critérios de atuação no mercado tem como consequência limitar drasticamente o desenvolvimento do setor. Fatores como o autofinanciamento, a baixa qualidade dos serviços, a lentidão na introdução de inovações tecnológicas e a alta tarifa da telefonia internacional dificultam o acesso dos usuários aos serviços, comprometendo a receita operacional e o retorno sobre os investimentos realizados.

A capacidade de responder de modo efetivo às mudanças tecnológicas, ao novo padrão de demanda e às transformações no ambiente competitivo é fator determinante para o domínio de cada país sobre o seu próprio sistema de telecomunicações. A ausência de regras básicas condizentes com o novo perfil do setor está gerando uma concorrência desordenada, inclusive entre as operadoras do STB. Além disso, as empresas públicas de telecomunicação não estão preparadas para enfrentar a concorrência internacional, nem mesmo para garantir a posição alcançada no mercado interno. Nesse ambiente atual de acirrada competição, é importante assinalar que a falta de um projeto político pode acarretar a perda de grandes clientes que operam globalmente, principalmente pelo fato de outros países da América Latina já terem iniciado o processo de reestruturação e disporem de regras básicas para o funcionamento do setor.

A conquista do mercado de grandes clientes, na área financeira e industrial, requer agilidade e flexibilidade no processo de tomada de decisões, atualmente incompatível com o regime administrativo ao qual as operadoras públicas estão submetidas. As indefinições sobre estratégias de negócios, as restrições de ordem jurídica e os demorados processos burocráticos, que envolvem as decisões sobre investimentos, contratação de pessoal e compra de equipamentos, colocam todo o STB em posição bastante vulnerável diante da concorrência.

ELEMENTOS PARA UM NOVO SISTEMA DE REGULAÇÃO

As grandes transformações que estão ocorrendo no ambiente das telecomunicações são típicas do período de transição de paradigma, a que Freeman e Perez se referem (1982, 1986). À medida que novas políticas para a regulamentação do setor são adotadas, os conflitos entre as estruturas produtivas e a estrutura institucional tendem a diminuir. No atual estágio do processo de transição, a multiplicidade de interesses envolvidos e as incertezas quanto ao futuro determinam o elevado grau de complexidade da questão. Essa característica aponta para a necessidade de uma política gradualista, que permita avaliar os resultados da etapa anterior e corrigir eventuais desvios dos objetivos traçados. O gradualismo não pode ser confundido com demora do processo decisório. Vários países já tomaram iniciativas para ajustar o ambiente nacional às tendências internacionais. Em períodos de mudança de paradigma como este que o setor atravessa, o fator tempo é

decisivo. Além disso, a adoção de uma política com princípios e regras claras contribui para atrair os investimentos tão necessários à modernização do setor.

As dificuldades derivadas da crise econômica e fiscal brasileira não podem comprometer o andamento do processo de reestruturação. A quebra do monopólio público é medida importante, mas não pode ser concebida fora de um projeto abrangente para o setor. Com base na experiência internacional, é possível identificar uma grande variedade de arranjos institucionais (seção 4) em que a tendência à liberalização do mercado é dosada de acordo com os objetivos e as especificidades do ambiente interno de cada país. Um projeto para o setor deve, em primeiro lugar, responder a questões essenciais, tais como:

Quais os respectivos espaços da iniciativa pública e privada no setor?

Quem paga pela expansão dos serviços de telefonia básica em regiões afastadas e de baixa densidade populacional?

Quem paga pelo excedente da tarifa básica que atualmente é transferida para a tarifa dos serviços de telefonia de longa distância?

Quais as garantias legais para se evitar o abuso de poder econômico derivado do controle dos meios de comunicação e seu conteúdo?

Qual o espaço para a participação do capital estrangeiro no setor?

Qual a estratégia para garantir a capacitação tecnológica das empresas do setor?

Quem fiscaliza e controla o comportamento do setor e a qualidade dos serviços?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, M. W. de. (1992) "Serviços de infraestrutura de telecomunicações e competitividade". Campinas, Unicamp. Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira. Resumo Executivo.
- BRENAC, E. (1993) "Néo-libéralisme et politiques industrielles: les conditions et formes différenciées d'un changement de paradigme. L'exemple des télécommunications en Europe". *Éléments d'analyses du cas brésilien*. Grenoble, IFP. Mimeo.
- BROUSSEAU, E. & QUELIN, B. (1992) "Users' knowledge as a specific asset: the case of the value added services". *Journal of Information Technology*, nº 7, pp. 233-43.
- JOHANSSON, O. (1994) "Internationalization and diversification of technology-based services. A comparative analysis of 25 telecommunication service corporations". In E. Bohlin & O. Grans-trand, org., *The race to European eminence in telecommunications*. Elsevier Science Publishers B.V., Netherlands.
- KOEBEL P. (1990) "Deregulation of the telecommunications sector: a movement in line with recent technological advances". In G. Majone, org., *Deregulation or re-regulation? Regulatory reform in Europe and the United States*. London, Pinter Publishers.
- LEGEY, L. R. I. (1992) "Difusão dos serviços de disseminação de informações online no Brasil". Tese de Mestrado. Rio de Janeiro, COPPE/UFRJ.
- MACULAN, A-M. (1989) "Transfert de technologie et maitrise locale: les multinationales des équipements de télécommunications et le cas du Brésil". Tese de doutorado. Université du Québec à Montréal-UQAM.
- MACULAN, A-M. (1993) "La privatisation des télécommunications au Brésil". In *Privatization throughout the world telecommunications workshop*. Nice, Paris, Symposium International. International Forum.

- MACULAN, A-M. (1994) "Les enjeux de la modernisation et de la privatisation des télécommunications au Brésil". Paris, *Revue Tiers-Monde*. Tome XXXV, n° 138.
- MAJONE, G. (org.). (1990) *Deregulation or re-regulation? Regulatory reform in Europe and the United States*. London, Pinter Publishers.
- POUILLOT, D., DARTOIS, O. (1991) *La globalisation dans les télécommunications*. Dossier Prospectif. Globalisation de l'Economie et de la Technologie, v. 10. Fast. Bruxelles, CEF. Monitor.
- UNGERER H. (1990) "Comments on telecommunications regulatory reform in the European Community". In G. Majone, org., *Deregulation or re-regulation? Regulatory reform in Europe and the United States*. London, Pinter Publishers.

