



Monografias I

Os movimentos em torno da quebra do monopólio estatal no sistema de telecomunicações no Brasil: a evolução do setor dos anos 80 à Lei Geral de Telecomunicações (LGT)

Sayonara de Amorim Gonçalves Leal

Observatório de Comunicação – Departamento de Economia/ Núcleo de Pós-
Graduação em Economia

Universidade Federal de Sergipe – Av. Marechal Rondon, s/n. Cidade Universitária Prof. José Aloísio de Campos.
Jardim Rosa Elze.49100-000 – São Cristóvão SE Brasil

URL: www.eptic.com.br e-mail: eptic@ufs.br tel: (55.79) 212-6775 fax: 212-6766

Aracaju, outubro de 2000.

SAYONARA DE AMORIM GONÇALVES LEAL

*OS MOVIMENTOS EM TORNO DA QUEBRA DO
MONOPÓLIO ESTATAL NO SISTEMA DE
TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL: A EVOLUÇÃO DO
SETOR DOS ANOS 80 À LEI GERAL DE
TELECOMUNICAÇÕES (LGT)*

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Jornalismo, Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de Sergipe. Orientador: Prof. Dr. César Ricardo Siqueira Bolaño.

São Cristovão-SE

1998

SAYONARA DE AMORIM GONÇALVES LEAL

OS MOVIMENTOS EM TORNO DA QUEBRA DO MONOPÓLIO ESTATAL
NO SISTEMA DE TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL: A EVOLUÇÃO DO
SETOR DOS ANOS 80 À LEI GERAL DE TELECOMUNICAÇÕES (LGT)

Orientador: _____

Prof. Dr. César Ricardo Siqueira Bolaño

SÃO CRISTOVÃO-SE

1998

AGRADECIMENTOS

“... combati o bom combate, terminei a minha carreira, guardei a fé...” Timóteo 4:7

Para a realização deste trabalho gostaria de agradecer a contribuição de funcionários da TELERGIPE, em especial aos Srs. Napoleão Ferro e José Carlos Souza que tão gentilmente cederam material bibliográfico e deram informações relevantes para elaboração deste texto;

Aos professores e colegas de curso, que de uma maneira ou de outra contribuíram para minha formação acadêmica;

Aos funcionários da UFS, na pessoa de Elizabeth Azevedo Sousa e Ana Maria Medeiros , pela convivência, paciência e amizade;

Ao CNPq que, através do programa PIBIC apoiou o início da pesquisa que originou esta monografia e a COPES/UFS que incentivou o restante do trabalho;

Ao meu orientador, maior incentivador desta monografia, César Ricardo Siqueira Bolaño;

A todos aqueles que me apoiaram, em especial a minha família.

SUMÁRIO

GLOSSÁRIO.....	i
INTRODUÇÃO.....	01
1- DELIMITAÇÃO TEÓRICO-HISTÓRICA	06
1.1- ALGUNS CONCEITOS E REFERENCIAIS DE ANÁLISE	06
1.2 – PRIVATIZAÇÃO E LIBERALIZAÇÃO DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES NAS ECONOMIAS CENTRAIS E PERIFÉRICAS	19
2- OS MOVIMENTOS PELA QUEBRA DO MONOPÓLIO ESTATAL DAS TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL.....	47
2.1- O SISTEMA DE TELECOMUNICAÇÕES BRASILEIRAS.....	47
2.2- A PROBLEMÁTICA GERAL DOS ANOS 80 E O GOVERNO FIGUEIREDO.....	59
2.3- DE SARNEY A ITAMAR FRANCO.....	75
3- A REFORMA ESTRUTURAL NO SISTEMA DE TELCOMUNICAÇÕES NO BRASIL NO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO.....	95

3.1- DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 8 AO PASTE.....95

**3.2- A LEI ESPECÍFICA E O CASO DA PRIVATIZAÇÃO DA BANDA B DE TELEFONIA
MÓVEL CELULAR.....108**

3.3- A LEI GERAL DE TELECOMUNICAÇÕES.....121

CONSIDERAÇÕES

FINAIS.....129

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....137

INTRODUÇÃO

Desde 1994, como bolsista de iniciação científica do CNPq/PIBIC, desenvolvi pesquisa exploratória na área de Economia das Comunicações, inicialmente no projeto “Observatório da Comunicação” e posteriormente, no projeto “Economia das Tecnologias da Informação e da Comunicação”, sob orientação do Prof. Dr. César Ricardo Siqueira Bolaño. Nos primeiros seis meses de pesquisa privilegiei, como objeto de investigação, o setor de telecomunicações nas economias ocidentais, com ênfase no caso brasileiro.

Há um ano, na fase de conclusão do trabalho, a partir da percepção da larga abrangência da onda global de flexibilização e de privatização dos sistemas de telecomunicações e a repercussão desse processo, que tem causado alterações significativas no macrosetor das Comunicações e na infra-estrutura dos estados nacionais, defini como tema central de estudos para elaboração de trabalho de conclusão de curso, os movimentos pela quebra do monopólio estatal das telecomunicações brasileiras, enfatizando o período que vai dos anos 80 à Lei Geral de Telecomunicações.

A escolha do tema está associada à inexistência de um trabalho acadêmico que trate especificamente da atuação dos agentes privatizantes relacionada à conjuntura política, econômica e infra-estrutural em que se dão as condições para a desestatização desse setor no Brasil. Trata-se sobretudo de uma pesquisa de cunho exploratório, dado o relativo ineditismo do objeto de estudo, calcado no trabalho anterior de organização de informações periódicas sobre os vários segmentos do macrosetor das Comunicações (informática, audiovisual, telecomunicações e Indústria Cultural), realizado em conjunto com outro orientando do Dr. César Bolaño, vinculado ao **Observatório de Comunicação**, da Universidade Federal de Sergipe (OBSCOM/UFS). O resultado do trabalho do OBSCOM foi a constituição de um acervo, que reúne material propriamente científico (artigos, livros), além de recortes de jornais sistematicamente organizados. Mais recentemente, pudemos ter acesso à documentação *on-line*. Foi basicamente esse o acervo consultado, além, obviamente, da revisão bibliográfica exaustiva, realizada na BICEN/UFS e na biblioteca da Telergipe, sobre os movimentos pela privatização do Sistema de Telecomunicações no Brasil.

Adotamos o procedimento de leitura sistemática das matérias publicadas na imprensa nacional e internacional e realizamos o acompanhamento dos fatos relacionados ao setor das telecomunicações, a partir do acesso a textos especializados encontrados em revistas (*Revista Nacional de Telecomunicações* de 1996, *Exame*, *Isto É* e *Veja*), jornais (*Folha de São Paulo*, *Jornal da Tarde*, *Gazeta Mercantil*, *Jornal do Brasil*, *Telos*, *Telecom*- do período de 1992 a janeiro de 1997), informes da Telebrás, Embratel e Fittel, artigos acadêmicos e livros, conforme bibliografia em anexo, além de realizarmos pesquisa de campo, colhendo depoimentos de funcionários do Sistema Telebrás, tanto do quadro técnico como das áreas administrativa e de pesquisa científica (CPqD), em entrevistas semi-abertas realizadas entre 1995 e 1998. Obtivemos, ainda, a partir do trabalho de levantamento de dados junto a instituições ligadas ao setor de telecomunicações, SINTTEL (Sindicato Nacional dos Trabalhadores em Telecomunicações de Sergipe) e Telergipe, resultados oficiais das realizações do Sistema Telebrás desde sua instituição até meados de 1997.

Este trabalho está organizado em três partes. Inicialmente, apresentamos os conceitos e tendências fundamentais para nos inteirarmos do ambiente tecnológico, econômico e político em que se manifestam os atores envolvidos nos processos de liberalização e privatização do setor de telecomunicações nos países centrais e periféricos, inclusive no Brasil. É a partir do final da década de 80 que há uma abertura em massa dos mercados ocidentais, devido ao intenso desenvolvimento das tecnologias telemáticas e da diversificação de serviços e produtos no setor industrial e no das telecomunicações, em particular, que altera o processo produtivo e permite transformações na organização empresarial e no conjunto do padrão de desenvolvimento.

De acordo com Bolaño:

“A base para esse desenvolvimento é a notável expansão das telecomunicações e dos grandes sistemas de processamento, armazenamento e transmissão de informações que vieram na esteira da revolução microeletrônica, responsável principal pela transformação em curso” (1995: 2).

Mas o fundamental não reside aí. Se o desenvolvimento tecnológico é que permite a transformação, ele próprio responde a necessidades impostas pela evolução do

capitalismo. As mudanças decorrentes da revolução da microeletrônica promovem modificações das características da produção, que segundo Coriat, citado por Aranha (1997:102), nascem da exigência de renovação de métodos convencionais de controle do trabalho pelo capital, levando à crise do fordismo e à expansão do chamado paradigma da flexibilidade. A concorrência intercapitalista, por sua vez, aguça o avanço de grandes blocos de capital que vêm na capilarização das redes de informações e dados globais, isto é, na disponibilidade de uma infra-estrutura moderna de telecomunicações, uma forma de expandir seus mercados e realizar grandes negócios em tempo real.

Nicholas Garnham, citado por Bolaño (1995:2) , aponta quatro fatores (dois de ordem tecnológica, outro de caráter econômico e o último de ordem estratégica) que contribuem para a mudança do modelo de monopólio público das telecomunicações nas economias européias: o desenvolvimento da telemática, a ampliação do número de sistemas de distribuição de dados e informações, a internacionalização do setor financeiro e o esgotamento das fontes de financiamento para o desenvolvimento do setor, dado ao aumento de custos de pesquisa e modernização. A partir de Garnhan, pode-se concluir, então, que a evolução do aparato tecnológico na economia mundial abriu a possibilidade de grandes transformações econômicas e organizacionais, que por sua vez, tornaram o setor das telecomunicações elemento central para a rearticulação do sistema capitalista, o que exigia a sua reestruturação com base em novas estratégias, de cunho, digamos, neoliberal, que levam à formação de alianças nacionais e internacionais, para os quais é crucial a efetivação da quebra do monopólio público.

O setor das telecomunicações vem, desde a década de 70, com a crise do padrão de acumulação, firmando-se como suporte para uma nova fase de internacionalização do capital, chamada de globalização, marcada pelo avanço das políticas ditas neoliberais, que contribuem para a formação de um novo cenário econômico mundial. A evolução digital, das fibras ópticas e da microeletrônica tem aguçado a concorrência intercapitalista ao permitir a mundialização das comunicações. O surgimento das novas Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC) permite, inclusive, a consolidação do mercado digital das comunicações, aspecto fundamental para o entendimento das novas vertentes mercadológicas emergentes na área das Telecomunicações. No centro das mudanças tecnológicas que conformam a terceira Revolução Industrial, o setor passa a ser alvo de

interesse dos grandes grupos empresariais globalizados.

Tradicionalmente, controlado pelo Estado, o setor começa a sofrer pressões multinacionais já no final dos anos 70, sobretudo, de organismos financeiros internacionais, como veremos adiante, em favor da quebra do monopólio estatal ou de sua flexibilização. Essas transformações tecnológicas, econômicas e institucionais orientam o setor das telecomunicações para uma nova configuração no ambiente competitivo internacional. *“Elas têm sido acompanhadas por mudanças nas formas de regulação, cujos principais aspectos são a substituição do monopólio público ou privado pela concorrência e a da gestão pública pela empresa privada regulada”* (Brenac citada por Tapia, 1995:288).

O Brasil, como maior mercado em potencial de demanda por serviços (essenciais e não-essenciais) de comunicações da América Latina, é conduzido a aderir à abertura do setor de telecomunicações de forma tardia, se comparado a outros países da região, como México, Chile ou Argentina. Para estudar os principais movimentos privatizantes do país desde a última fase do ciclo militar pós-64, na segunda parte, retomamos o eixo histórico de desenvolvimento do setor de telecomunicações no país procurando privilegiar a manifestação dos atores envolvidos na crise que se instaurou no STB, desde o governo Figueiredo até a reforma atual.

Na terceira parte, procurarei detalhar o processo de desestatização ocorrido no setor de telecomunicações brasileiro, iniciado efetivamente em maio de 1995, com a reforma da constituição, que entre outras providências, resultou na quebra do monopólio estatal sobre o Sistema de Telecomunicações, sob o governo Fernando Henrique Cardoso, que já havia lançado, anteriormente, um plano de modernização do sistema de telecomunicações para todo o Brasil, o “Programa de Recuperação e Ampliação do Sistema de Telecomunicações e do Sistema Postal” (PASTE). Em julho de 1997, o Congresso Nacional aprova a Lei Geral de Telecomunicações, documento que trata da regulação das atividades e serviços de telecomunicações em território nacional, definindo as regras para a privatização. Até aí vai a nossa reconstituição histórica. Finalmente apresentamos algumas considerações sobre as implicações e perspectivas deste conjunto de mudanças que se processam na forma de regulação e administração no setor de telecomunicações no Brasil.

Constitui objeto principal deste trabalho demarcar, a partir do entendimento das transformações ocorridas no macrosetor das Comunicações provocadas pelos processos de inovações tecnológicas, internacionalização econômica, avanço de políticas neoliberais, a conjuntura na qual se dá a privatização do Sistema de Telecomunicações no Brasil (STB), como também, as implicações estruturais, econômicas, políticas e sociais que tal fenômeno provoca na economia brasileira. Todo o estudo estará centrado na dinâmica dos atores envolvidos nas mudanças macroeconômicas e de toda ordem que permeiam as telecomunicações brasileiras abrangendo outros setores do Estado e a vida dos usuários.

Destacamos, desde o início da investigação, a importância crucial do Estado para a articulação dos interesses públicos e privados diante de um mercado liberalizado. Entendemos sua presença no processo de desestatização do Sistema de Telecomunicações no Brasil fundamental para a edificação de um modelo que tanto permita níveis de competitividade em condições isonômicas entre as empresas da área de telecomunicações, como a ampliação do acesso indiscriminado da população aos serviços básicos de telecomunicações. É imprescindível que a privatização do setor seja orientada por um órgão competente que represente o Estado e sobretudo privilegie uma conduta séria, com base numa política nacionalista.

1-DELIMITAÇÃO TEÓRICO-HISTÓRICA

1.1-ALGUNS CONCEITOS E REFERENCIAIS DE ANÁLISE

Esta monografia é resultado de um trabalho maior de revisão da literatura, no qual procuramos contextualizar as realizações do Estado brasileiro e a sua política econômica em matéria de telecomunicações, a partir da leitura de material especializado (livros, jornais - imprensa nacional e estrangeira - revistas, leis e projetos de lei, artigos acadêmicos), além de pesquisas de campo (entrevistas com profissionais da área). O referencial teórico que embasa nossas reflexões foi elaborado à luz de autores brasileiros e estrangeiros, estudiosos das áreas de comunicação e economia, que discutem as telecomunicações dentro de uma perspectiva de evolução tecnológica, de estruturas de mercado e estratégias de atores, visando entender antecedentes, impactos e efeitos das privatizações e liberalizações no setor nas economias ocidentais para alcançar e aprofundar o caso brasileiro.

Antes de fornecer um quadro teórico completo e coerente, tratarei, neste item, de explicar alguns conceitos e noções, como globalização, informação/mercadoria, novas tecnologias da informação e da comunicação, importantes para a exposição que farei posteriormente sobre a reforma do setor de telecomunicações no Brasil, e seus antecedentes.

A partir do arcabouço da pesquisa bibliográfica realizada, depreende-se que no bojo da chamada terceira Revolução Industrial, iniciada na década de 80, com a expansão da microeletrônica¹ que vai além de permitir uma miniaturização de

¹ Entre os anos 50 e 60, predominava no setor de telecomunicações os sistemas eletromecânicos (tráfego de voz e telex, limitados por cabos coaxiais). As empresas públicas dominavam o sistema e eram abastecidas por um pequeno número de grandes empresas de teleequipamentos transnacionais, no caso dos países periféricos e por empresas locais, no caso das economias centrais. Mas, o paradigma tecnológico admitido pelo setor mudou rapidamente, entre os anos 70 e 90, quando houve a miniaturização do chip, circuitos miniaturizados, plaqueta de silício de dimensões muito reduzidas que contém elementos semicondutores com transistores, diodos, circuitos integrados (Gordinho, 1997:68), que permitiu ao setor movimentar-se através de sistemas eletrônicos viabilizando novos e variados tráfegos de voz, dados, texto e

equipamentos e de propiciar a sofisticação de setores de bens de consumo duráveis, permitindo a expansão das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC), que alteram o modelo da produção industrial e permitem a modernização do aparato tecnológico do sistema industrial, em uma velocidade jamais vista anteriormente. O aspecto central do fenômeno é o surgimento de meios e serviços de comunicação e informação que suprimem o tempo e as distâncias no processo comunicativo e de envio de dados, constituindo-se no ponto nevrálgico do desenvolvimento econômico e da evolução do sistema financeiro internacional.

Informação e comunicação são elementos centrais para entender o atual processo econômico, guiado pelas tendências concretas do desenvolvimento do sistema capitalista: globalização (aprofundamento da internacionalização do capital), informação como mercadoria, desregulamentação, robótica (e suas interferências nas relações de trabalho), redes telemáticas globais. *“As telecomunicações estão no centro da reestruturação industrial (...) são elementos centrais na definição do conjunto do padrão de desenvolvimento e do modo de regulação do capitalismo”* (Bolaño, 1997:6).

A livre circulação num mercado liberal de serviços e produtos cada vez mais sofisticados possibilita o atendimento da demanda exigente de grandes usuários e garante a hegemonia de poderosos blocos de capital no mercado internacional. É apoiada na abertura de setores estratégicos da economia mundial que a flexibilização da área de telecomunicações tornou-se uma exigência dos países centrais, principalmente dos Estados Unidos², em relação aos países periféricos.

imagens, como também o desenvolvimento de uma gama de serviços networking. A miniaturização do chip é o aspecto fundamental da revolução da microeletrônica, que possibilita o surgimento das novas tecnologias da informação, que permitem a comunicação via redes capilarizadas, em tempo real, numa velocidade fantástica. As alterações causadas pela mudança no padrão tecno-produtivo foi importante para o setor de telecomunicações porque *“No início dos anos 80, (...) as novas tecnologias aparecem no campo de processamento de dados como suporte aos negócios, começando a definir sistemas de informação (...). Nos anos 90 dá-se a grande virada, e talvez o impulso final para consolidação desse paradigma. Essas tecnologias definem as estruturas de telecomunicações na integração eletrônica e mudam radicalmente o negócio”* (Dantas, 1996:120).

² *“(...) os Estados Unidos retêm controle sobre seus acordos políticos internos, através do papel internacional do dólar e de sua estrutura financeira, e os países industrializados, por sua vez - alinhados em blocos regionais - reúnem condições para negociar com os Estados Unidos, do lado dos países mais pobres*

Sabe-se que nestes últimos, as pressões para a abertura do mercado de telecomunicações e a quebra do monopólio público foram mais imperativas do que nas economias do chamado Primeiro Mundo, devido ao endividamento externo, ao atraso tecnológico e à falta de recursos do Estado para sustentar os investimentos necessários ao setor. Nos casos de má administração pelo Estado, esse fato deslegitima a ação dos monopólios públicos, abrindo flancos para a crítica de neoliberais e reforçando, conseqüentemente, as pressões liberalizantes.

Mas a presença e atuação do Estado nas economias nacionais ainda é bastante significativa. A rede pública lidera a porcentagem de participação no mercado de serviços em todo o mundo, atingindo uma porcentagem de 95% da receita global (*Gazeta Mercantil*, 12-04-1996). No entanto, o surgimento de novas funções no setor de telecomunicações modificam esse mercado, dada a intrínseca relação entre as mudanças globais do sistema capitalista e a reestruturação desse setor, a partir do crescente desenvolvimento das tecnologias da informação e da comunicação (TIC). Esse é ponto de partida das privatizações dos sistemas de telecomunicações em escala mundial.

A privatização, indubitavelmente, tem sido uma das questões mais discutidas nos últimos quinze anos no conjunto da economia mundial. Em todos os setores ela traduz-se em via de abertura dos mercados nacionais ao capital e indústrias estrangeiras, impondo a integração de alguns deles ao mercado mundial e determinando a exclusão de outros. Os defensores desse processo atacam as ações intervencionistas do Estado sob a alegação da sua incapacidade em promover a evolução de setores que exigem um montante significativo de investimento. (Leal, 1997:88)

Os motivos que levam à efetivação do processo de privatização são diversos e seus efeitos são os mais variados, a depender da estrutura econômica de cada país em particular e do modo e ritmo em que se dá a flexibilização de seus monopólios.

Segundo Márcio Wohlers (1994), dois dos principais fatores que determinam a crise do setor de telecomunicações sob o monopólio estatal nas economias ocidentais, inclusive o Brasil, são a grave intervenção do Estado no sistema, o que inibe os investimentos, e o alto custo de implantação de terminais integrados de telefonia. Um exemplo da inadequação do sistema estatal, tal como ele se apresentava no Brasil no momento da

do mundo tais possibilidades praticamente inexistem (Hills, 1997:32).

reforma, era o fato de suas empresas operarem com patrimônio negativo, em um setor que exige alta rentabilidade e investimentos para diminuir o quadro de demanda reprimida.

A globalização exerce papel fundamental no processo de privatização determinando reformas na estrutura dos sistemas econômicos, acompanhadas pela reestruturação e desregulamentação de diferentes setores, inclusive o das telecomunicações. Assim como o neoliberalismo contribui para o avanço de movimentos pela flexibilização e privatização do sistema de telecomunicações em todo o mundo, a globalização, a partir do enfraquecimento do poder estatal que rege o setor, teve papel relevante nesses processos.

Não é nossa intenção aqui impor uma visão economicista da globalização, mas a análise desse acontecimento sob a perspectiva da economia é estritamente necessária, e, mais do que isso, prévia a qualquer outra consideração, pois é no campo econômico que o processo se dá.

Não compartilhamos da leitura de Roland Robertson, citado por Bulik (1997). O autor tenta conceituar a globalização dando conta das mudanças provocadas pelo fenômeno nas áreas social, cultural, religiosa e também econômica, o que é justo, mas chegando a afirmar que “(...) a essência da globalização não reside na economia, mas sim na emergência de novas formas e redes de sociabilidade e na afirmação das diferenças”.

Ora, é à luz da economia que os efeitos reestruturadores, em certa medida, devastadores da globalização no modo de produção, na acumulação capitalista, no consumo de bens duráveis, no funcionamento da Indústria Cultural, principalmente sobre o Estado, entre outros, podem ser entendidos. Sabe-se que essas transformações alteram sobremaneira o modo de vida do cidadão e, com isso, influenciam a cultura e a reorganização social, abrindo inclusive, possibilidades de transformação social num sentido positivo. Mas, a essência do problema reside na economia.

A tendência generalizada à globalização econômico- financeira, sob a batuta do neoliberalismo que estimula as práticas privatizantes, é o ponto de partida para entendermos as pressões em torno da abertura do mercado mundial de telecomunicações.

Assim, a globalização que empurra os setores estratégicos da economia mundial para uma fase de reestruturações e reformas, atinge também a chamada esfera pública³, provocando mudanças significativas em sua estrutura, as quais, segundo Bolaño, são tão importantes quanto aquelas que ocorreram no período de passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista, com o surgimento dos grandes meios de comunicação (rádio, TV de massa). Impõe-se nesse universo a necessidade de se compreender e salientar as contradições, a partir do avanço da globalização financeira, que alteram de forma significativa a dinâmica global/local⁴, inclusão/exclusão, os paradigmas tecnológicos. A importância da comunicação diante do quadro de mudanças que se instauram no conjunto da economia mundial está na sua participação ativa no processo de reestruturação do capitalismo, enquanto modo de produção, podendo acarretar novas formas de exclusão e de dominação, como alterar a reorganização dos sistemas de comando e modos de gestão.

Assistimos à proliferação de formas cada vez mais sofisticadas, a custos decrescentes, de acessar a informação, via processos de digitalização de redes e tecnologias produzidas para servir aos sistemas de transportes de dados que subsidiam a atuação de grandes organismos multinacionais e instituições financeiras transnacionais na

³ A respeito das modificações conceituais e estruturais pelas quais passa a esfera pública, vide o artigo acadêmico de Bolaño, "A Gênese da esfera pública global", Universidade Federal de Sergipe, Aracaju, 1995, mimeo.

⁴ A esse respeito, afirma Miège: "(...) a comunicação, evidentemente, corresponde a um movimento largamente transnacional, e eis porque não se hesita geralmente em considerar que ela participa da tendência à globalização da qual sabe-se que ela é largamente dependente da ação dos Estados dominantes e das grandes firmas multinacionais em busca de saída para os seus novos produtos; mas, se o global encontra-se a miúdo nos fenômenos que observamos na escala local (...), teríamos dificuldade em observar uma homologia de desenvolvimento entre as diferentes manifestações do local e do global; em suma, no setor das comunicações, se o global se encontra mais ou menos no local, o local não se reduz ao global; por mais pregnantes que sejam as 'influências' do global, elas estão longe de imprimir uma marca uniforme e uma orientação unívoca." (Miège, Bernard, "A Multidimensionalidade da Comunicação, em Bolaño (org.), em *Globalização e Regionalização das Comunicações*, Aracaju, 1998:06, mimeo) sobre o mesmo assunto, vide Herscovici, Alain, "O local na era da globalização: contribuição para uma análise crítica", em *Intercom: Revista Nacional de Comunicação*, São Paulo-vol. XIX, nº 1, janeiro/junho de 1996:59-69.

realização de negócios. A informação em forma de tecnologia, mercadoria e dinheiro é resultado da revolução tecnológico-científica, que se apoia na transnacionalização do capital.

Nos termos de Murilo César Ramos, *“A informação - seja som, imagem ou texto-em forma de bits pode agora por meio de computadores pessoais, ser processada, armazenada e distribuída globalmente, em redes físicas e pelo ar, seja por fios, cabos satélites ou microondas”* (1998: 76, mimeo).

Hoje, a economia mundial é orientada por blocos de capital transnacional, cujos interesses pelos países em desenvolvimento ou já desenvolvidos conduz à globalização dos mercados, a uma nova dimensão na divisão internacional de trabalho e a fortes pressões liberalizantes. *“(...) o papel da informação nesse processo competitivo da organização global da produção, a questão do acesso rápido e barato à informação torna-se crucial na competição”* (Dantas, 1993:39).

Isso não nos autoriza a falar em uma “sociedade da informação”, por oposição ao capitalismo industrial. Como conclui Petit, a idéia da emergência de uma nova sociedade, pautada no desenvolvimento das TIC, uma expressão recorrente na mídia e no campo empresarial, tem um caráter de fetichização, uma vez que suas características ainda não estão claras e não se pode delinear com segurança o seu verdadeiro perfil, sendo o aspecto de exclusão das massas a única tendência que poderia ser apontada com clareza (1997:4).

Miège, por sua vez, diante das modificações trazidas com o processo de mundialização das comunicações, questiona se realmente ao que assistimos hoje na economia mundial, na esfera do macro setor das Comunicações, é de fato uma revolução informacional, afirmando que

“a sociedade da informação é tão impensável hoje como ontem. Uma coisa de fato é relevar mudanças significativas e mesmo ver emergir novos paradigmas, outra coisa é concluir pela passagem a uma nova era da história das sociedades humanas, a menos que se queira reiterar os erros de alguns pensadores, retomando pouco ou muito as teses de M. Mc Luhan, e que fazem das modalidades da comunicação o critério principal de delimitação dos modos de produção” (Miège, 1998: 18, mimeo).

Assim, para o autor, não podemos reconhecer nas atuais modificações estruturais, econômicas, políticas e culturais, relacionadas ao campo da comunicação e da informação, o caráter essencial de perfilação de uma sociedade informacional, já que ainda vivemos sob as bases de uma economia e modo de vida fundamentado no padrão de consumo e produção industrial.

“(...) podemos certamente ter a impressão que doravante o informacional afirma sua supremacia, mas é evidentemente uma impressão enganosa. Os elementos de continuidade com a sociedade industrial capitalista não devem ser subestimados, eles permanecem muito pregnantes, inclusive lá onde a produção está em vias de automatização” (Bulik, 1997: 30).

Mas tanto Miège (1997) como Petit vêm no processo de evolução das TIC mudanças importantes no modo de vida e de produção nas sociedades. Para Miège:

“ (...) a informação e a comunicação são um elemento-chave da racionalização produtiva, tanto nas relações que se estabelecem entre firmas deslocalizadas (no Terceiro Mundo) e firmas doadoras de ordens, como na reorganização das relações entre o abaixo e o acima, entre a distribuição e as cadeias de produção, lá onde se trabalha segundo sistemas de ‘fluxos tensos’; o informacional e o industrial são aliás cada vez mais difíceis de dissociar quando a informação escapa à esfera mercantil; a informação (e a comunicação) são igualmente um meio cada vez mais utilizado para controlar o trabalho e até a vida privada; e enfim observarmos uma divisão cada vez mais clara entre aqueles que dispõem das informações estratégicas e da formação, de um lado, e aqueles que executam, por outro lado, em situação cada vez mais precária e às margens da exclusão” (Miège, 1998: 18).

Para Petit, os germes para a formação da sociedade da informação estão relacionados à soma de três transformações interdependentes: a importância crescente das TIC, a terceirização de atividades e serviços, como consequência da difusão e superutilização das TIC, o processo do saber fundamental, isto é, a necessidade de acumular conhecimentos. *“Uma sociedade da informação seria assim como um modelo particular de organização da formação e da valorização de conhecimentos e saberes. As três transformações que nós evocamos são intimamente interdependentes” (Petit, 1997:02).*

A soma dessas transformações, em qualquer caso, aponta para uma tendência cada vez mais evidente de aumento das disparidades sócio-econômicas, inclusive aquelas entre Norte e Sul, o que se percebe claramente quando observamos o movimento transnacional das firmas multinacionais para o controle das comunicações de dados transfronteira.

Nos termos de Dantas,

“Informação é poder. Informação econômica é poder econômico. Informação tem valor econômico, e a habilidade para estocar e processar certos tipos de dados pode dar a um país vantagens econômicas e políticas sobre outros países. Isso poderá levar à perda da soberania nacional, através dos fluxos de dados transfronteiras” (Dantas, 1996: 97).

A partir dos grupos transnacionais que dinamizaram o crescimento econômico de países como o Brasil, desenvolveu-se, com a expansão capitalista do pós-guerra, um segmento social formado por fornecedores e distribuidores locais e um exército de trabalhadores, ou melhor, profissionais especializados no ramo jurídico, econômico e das comunicações. Essa minoria, que surgiu a partir das corporações-redes de países centrais, passou a admitir avançados modelos de produção e consumo *“gerando algum valor-informação para o capital”*. Esse valor permeia as redes de comunicação, extensões naturais das corporações. Dantas sobre isso comenta:

“Através dessas redes, passou a fluir uma enorme quantidade de dados e informação de interesse econômico e social. Surgiu assim um fenômeno que mereceu o nome de fluxo de dados transfronteiras (FDT), que poderíamos denominar, mais abrangente, de fluxo de informação transfronteiras (FIT)” (Idem:96).

Discutindo o avanço da produção cultural na forma de mercadoria sob o auspício das exigências da Indústria Cultural na economia mundial, Bolaño convencionou que a:

“globalização não é outra coisa senão o auge da internacionalização do capital monopolista, a Indústria Cultural é o ponto de partida para a constituição de uma cultura capitalista mundial que se expande, a partir de sua matriz originária (o cinema americano), fruto ela própria das

possibilidades abertas pelo desenvolvimento anterior das técnicas de reprodução de que falava Benjamin” (1995:7).

Essa internacionalização do capital, de fato, abrangeu amplamente o segmento dos serviços de comunicações, em decorrência das estratégias das grandes operadoras mundiais, que deram início a pressões para o ingresso ao mercado Mundial, a partir de meados da década de 80.

Coutinho caracteriza a internacionalização a partir de três pontos:

“intenso processo de interpenetração patrimonial entre burguesias industriais e financeiras das principais economias capitalistas, a formação de oligopólios internacionais e a estruturação de sofisticadas redes globais informatizadas de gestão, on line, dentro de empresas multinacionais” (Coutinho, 1995:01).

A capilarização e digitalização das redes de comunicação são o cerne da globalização na esfera tecnológica, o que permite a realização de negócios entre empresas em tempo real .

Depreende-se de tudo o que foi exposto acima, que o fator tecnológico é elemento que se sobressai na análise das mudanças estruturais do próprio sistema capitalista e dos diferentes setores da economia ocidental, em especial o das telecomunicações. Na verdade, as TIC viabilizam o processo de globalização. Elas deixam de ser, meramente, uma dimensão espacial da infra-estrutura para serem identificadas como “*espaço econômico da concorrência intercapitalista*” (Wohlers citado por Leal,1997:90). Essas tecnologias aceleram o processo de produção, diversificam o quadro de serviços sofisticando-o, estimulam a demanda e impõem a necessidade (ao mesmo tempo em que abrem a possibilidade) de globalizar os serviços de telecomunicações.

Diante do concomitante avanço das TIC e da globalização que alteram o modo de produção, as relações de trabalho e comerciais, faz-se mais aparente o paradoxo desses fenômenos, porque essas tecnologias tanto causam estranhamento como fascínio, já que podem acelerar a produtividade industrial, otimizar os serviços, ou maximizar a qualidade de produtos de uma empresa e, ao mesmo tempo, retardar o processo produtivo devido à falta de adaptação dos trabalhadores aos meios sofisticados de produção. A esse respeito, Alain Rallet e Pascal Pettit, desenvolvem hipóteses e abordam problemáticas importantes que localizam bem os dois maiores problemas, que afetam a produtividade no

setor industrial e o comércio em rede, surgidos com as inovações tecnológicas: o uso e a função social dessas tecnologias e a forma de financiamento, investimento, para a sua aplicação e evolução. Como analisa Petit,

“As Tecnologias da Informação e da Comunicação podem facilitar a coordenação de planos entre os agentes econômicos e contribuir para o melhoramento da organização da produção e das trocas. Mas, elas oferecem também de agora em diante novas oportunidades para transformar consumos e modos de vida. Os formidáveis progressos da tecnologia microeletrônica têm conduzido a uma considerável extensão do uso das TIC, dentre todos os aspectos da produção, e do consumo e de troca” (Petit, 1997:01).

É interessante e bastante apropriado quando aqueles autores discutem essas questões sócio-econômicas à luz da evolução das TIC, porque nos remetem a uma outra discussão: as condições concretas de admissão e aplicação das novas tecnologias nos setores de produção industrial e de serviços. O aspecto central dessa revolução tecnológica é a consolidação das TIC a partir dos anos 80, como importante vetor que estimula um novo mecanismo de mercado totalmente automatizado para dar conta de fluxos de informação, transportados pelas chamadas “redes inteligentes”. Diante desse mercado capilarizado de redes globais, nos termos de Petit, é imperiosa a condição de conexão das máquinas em redes, *“A numeração do tratamento e da comunicação das informações (sons, imagens, escritos) cria progressivamente as condições de uma conectividade generalizada, no meio ambiente profissional e doméstico” (Idem:1).*

Segundo o autor, a recorrência das novas TIC, sobretudo da Internet, nos EUA, têm uma penetrabilidade consideravelmente maior que na Europa, onde as comunicações por redes automatizadas são expandidas de forma ainda tímida, mas com perspectivas de amplo crescimento. A progressão do *ranking* mundial de telefones fixos, celular, PC e Internet, no período de 1991-1996 cresceu, com resultados significativos, contribuindo para o aumento do grau de utilização de meios essenciais e não-essenciais de comunicação e informação. Para ilustrar, o índice de crescimento de utilizadores de Internet por 100 PCs, em todo o mundo, no período de 1991-1996, foi de 46,3%, as perspectivas para até o ano 2001 é o aumento dessa porcentagem em 22,2% (Idem:4).

A partir de uma visão prospectiva, Petit ratifica a tendência à universalização de

redes e o controle das “superinforvias da informação”, já anunciada nos anos 80, quando se iniciou a difusão da microinformática, a partir da revolução da microeletrônica, que permitiu o desenvolvimento das TIC, que por sua vez, empreenderam mudanças no processo de produção, consumo, trocas, prestação de serviços, gerência de redes. Só o mercado mundial de TIC⁵, desde 1994, vem evoluindo a índices consideráveis, cerca de 1.227 bilhões de dólares, sendo que 90% desse montante estão concentrados na tríade; Europa (29%), Estados Unidos (37%) e o Japão (24%). Esses números representam entre 5 a 6% do PIB mundial. Segundo Petit,

“Dos três grandes componentes do mercado mundial de TIC, esse de telecomunicações é o maior, que representa 525 M \$ (445 M Ecu), seguido pelo de tecnologias informáticas , com 431 M \$ (365 M Ecu), depois o de audiovisual com 271 M \$ (230 M Ecu)” 1 Ecu= 1,18 \$ (1997:4).

O setor de telecomunicações é emblemático para ilustrar e problematizar as transformações ocorridas a partir da globalização, da revolução da microeletrônica e do avanço neoliberal, por absorver, mais que qualquer outro setor, as mudanças tecnológicas, infra-estruturais, reestruturações e desregulamentações que têm se processado em caráter mundial, sobretudo a partir de finais dos anos 70, quando se destaca a tendência de passagem do capitalismo monopolista para uma outra fase que Bolaño chamou de capitalismo total (Bolaño, 1995:7).

Um aspecto relevante das transformações ocorridas nos modelos de regulação e de estrutura de monopólios na economia mundial é a chamada desregulamentação. É preciso uma certa acuidade ao caracterizar as alterações nos padrões regulatórios de sistemas de telecomunicações em alguns países de desregulamentação. Na definição de Alencastro, ela consiste em mudanças no modelo de regulação de qualquer setor da economia. No caso das telecomunicações essa política surgiu no início da década de 70, pioneiramente nos EUA, Canadá, Inglaterra e Japão, por pressões de poderosos grupos

⁵ No quadro do mercado mundial de TIC, em 1994, esboçado por Petit, revela que os EUA despontam no total de utilização de equipamentos, serviços, telecomunicações, informática e audiovisual. A Europa fica em segundo lugar. No setor de serviços de informação, especificamente, de 1988-1992, os Estados Unidos apresentam os índices de 5,0/ 6,9/ 9,3, respectivamente. A União Européia, 2,5/ 3,1/ 3,6 e o Japão, 0,7/ 1,2/ 1,3 (em bilhões de Ecu).

econômicos, em decorrência da informatização da sociedade, a partir do momento em que a rubrica telecomunicações começou a pesar no orçamento de suas empresas, sendo que uma de suas conseqüências em uma economia liberal é impedir a prática do subsídio cruzado (Alencastro, 1990:33).

Para Miège, citado por Bolaño em 1997, a desregulamentação “*é de alguma forma uma versão melhorada do free flow of information , mas uma versão mais hábil e eficaz de outra forma, pois ele não põe ênfase sobre o lado político-estratégico da estratégia assim adotada mas, insistindo sobre os aspectos jurídicos, tecnológicos e industriais, ela se impõe como uma direção maior da reestruturação das economias ocidentais*”. Então, o elemento mais relevante da desregulamentação no setor de telecomunicações seria a completa rearticulação da economia da comunicação e as redes, o elemento fundamental da “nova era”. Essa relação é, na verdade, a via para o domínio do mundo.

Dentro dessa perspectiva, salvo o Reino Unido e os Estados Unidos, o movimento de reforma do setor de telecomunicações nos anos 80, nas economias centrais não pode ser caracterizado adequadamente como de privatização, tampouco há desregulamentação no sentido comum do termo. O que ocorre, na verdade, é a passagem de um determinado modelo de regulação setorial, centrado no monopólio público ou privado das transmissões, para outro, cada vez mais organizado em torno de mercado. Hoje existe um acordo mundial pela privatização da estrutura administrativa, econômica, política e industrial do sistema de telecomunicações na economia mundial, organizado pela Organização Mundial do Comércio, que prevê abertura irrestrita para a exploração de todos os segmentos de telecomunicações por operadores e empresas multinacionais da área.

1.2- PRIVATIZAÇÃO E LIBERALIZAÇÃO DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES NAS ECONOMIAS CENTRAIS E PERIFÉRICAS

Até o final da década de 70, o perfil básico e consolidado do modelo histórico de organização institucional das telecomunicações baseava-se na estrutura de mercado apoiada no monopólio público, ou no caso dos Estados Unidos, privado, regulamentado. O mecanismo elementar de financiamento interno dos serviços básicos oferecidos pelo setor era via subsídio cruzado, havia uma relação de prioridade pública e a regulamentação desse mercado era exercida fortemente pelo Estado.

O modelo latino-americano permitia concessões aos fabricantes americanos e europeus de teleequipamentos, mesmo mantendo o monopólio estatal. As multinacionais ingressavam no mercado latino e o condicionava à importação de seus equipamentos. É claro que essas mesmas empresas não tinham nenhum interesse especial em desenvolver um sistema de comunicação nacional, mas em explorar zonas rentáveis. Assim, não tinha porque preocupar-se em construir uma rede de comunicação que atendesse a espaços carentes. Essa é função do Estado nacional, obviamente, o qual tradicionalmente assumia a operação direta do sistema.

O momento inicial para a questão das privatizações está na década de 80, quando começa a emergir um novo cenário tecno-econômico, consequência das novas estratégias competitivas que vêm em função do advento de fantásticas inovações das tecnologias de comunicações que influenciam a esfera produtiva, transformando a fundo o sistema capitalista. Essa mudança é bastante visível no setor de telecomunicações.

As pressões setoriais e extra-setoriais na economia ocidental para mudança organizacional e institucional do modelo monopolista público vinham de todos os lados, novas tecnologias, serviços e funções das telecomunicações, pressões dos grandes usuários, internacionalização das redes de telecomunicações, resistência à rede solidária, atraso tecnológico do operador público, globalização e regionalização da economia mundial, viabilizada pela formação de redes telemáticas, incisiva atuação dos órgãos multinacionais ou supranacionais. A conjuntura em que se dá as privatizações no setor de

telecomunicações na economia mundial é apropriadamente abordada por Ianni, que explica:

“Ao lado das corporações transnacionais, ainda que de maneira independente, algumas vezes divergentes e outras convergentes, o atual FMI, o BIRD e a OMC são organizações multinacionais, com capacidade de atuação em concordância e em oposição a governos nacionais. Possuem recursos não só monetários mas também jurídico-políticos suficientes para orientar, induzir ou impor políticas monetárias, fiscais e outras de cunho neoliberal. Principalmente os países menos desenvolvidos do terceiro mundo, periféricos, do sul ou mercados emergentes são bastante suscetíveis às orientações, induções ou injunções do FMI, BIRD e OMC, a santíssima trindade do capitalismo global. Acontece que essas organizações multinacionais tornaram-se poderosas agências de privatização, desestatização, desregulação, modernização ou racionalização, sempre em conformidade com as exigências do mercado, das corporações transnacionais ou do desenvolvimento extensivo e intensivo do capitalismo no mundo” (Cf. Ianni, 1997:28).

Nesses termos, reconhece-se, sem grandes dificuldades, três pólos geopolíticos e geoeconômicos bem definidos, Estados Unidos, Japão e a Europa Ocidental, que se firmam na economia mundial a partir de alianças e apoio das organizações multinacionais e mantêm o domínio no processo de decisões sobre privatizações em todo o mundo.

Somam-se àquelas forças o fator tecnológico, bastante significativo no processo de adesão das economias à modernização de seu sistema de telecomunicações, diante do ambiente altamente competitivo que se forma no mercado mundial. De acordo com Wohlers, *“(...) as telecomunicações apresentam uma estrutura tecno-produtiva e um processo de inovação diretamente vinculado às oportunidades que surgem com o aparecimento de um novo paradigma tecnológico” (1994:160).*

No caso europeu, atesta Brenac, citada por Wohlers em 1994, as pressões para implementação de políticas de liberalização sobre os estados nacionais são provenientes

da CE. No caso latino-americano elas vêm da crise fiscal e dívida externa. Esse quadro contribui para maior penetração das políticas neoliberais⁶ nas economias periféricas.

Nesse contexto, a Bolívia e o Chile constituíram-se em laboratórios dos projetos neoliberais, antes mesmo que o processo se generalizasse na Inglaterra de Thatcher, nos EUA de Reagan ou na Alemanha de Kohl.

Há, por outro lado, uma tendência ao aprofundamento do abismo que separa ricos e pobres. As disparidades econômicas deverão alargar-se e isso significa que o poder de compra das classes de baixa renda diminuirá, inclusive no tocante às telecomunicações, traduzindo-se na limitação de acesso desse grupo aos serviços essenciais de comunicações. Segundo Atílio Borón, a América Latina não tem como acompanhar o ritmo de desenvolvimento proposto pelo neoliberalismo e suas conseqüências, seguindo os modelos adotados pelas economias desenvolvidas, sem arcar com grandes prejuízos, o maior dos quais seria a perda do controle nacional da economia e do setor de telecomunicações, em particular (Borón, 1996:86).

De acordo com a CEPAL, em 1960, 51% de latino-americanos viviam abaixo da linha de pobreza. Em 1970, essa proporção diminuiu de 40%. Em 1986, aumentou para 43% e, em 1990, para 46%. Diante deste quadro, a partir de uma visão prospectiva, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento empreende estudos sobre o índice de pobreza na América Latina, chegando a duas conclusões, uma de caráter otimista e outra de caráter pessimista. Considerando a possibilidade do PIB *per capita* crescer, em média, 1,3% ao ano, até o ano 2000, haverá 296 milhões de pobres nesses países, 56,3%

⁶ O processo de esfacelamento do Estado do bem-estar social em favor da supremacia do mercado, a privatização de setores altamente rentáveis, como o das telecomunicações só pode realizar-se rompendo as resistências à atuação dos sindicatos de trabalhadores, inclusive, e especialmente, para nossos interesses, os dos telefônicos, que tiveram importância fundamental na formação de um bloco de resistência aos movimentos desestatizantes. A atuação do sindicato nessa conjuntura foi tão significativa que as políticas neoliberais sempre foram orientadas no sentido de suprimir o poder de pressão das forças sindicais e dos movimentos sociais, em claro contrastante com as tendências democratizantes do período.

da população latino-americano e do Caribe. Entretanto, levando em consideração, as políticas de ajustes e estabilização praticadas pelos governos latino-americanos, o PIB *per capita* nessa parte do continente pode permanecer estagnado, assim essas economias juntas contabilizarão, no final deste século, 312 milhões de pobres, 59,3% da população latino-americana. Esta última possibilidade parece mais próxima, já que o PIB nessa parte do globo nos últimos três anos da década de 80 foi negativo (Sader e Gentili (orgs), 1996:85).

A utilização da receita do PIB dos países latino-americanos para gastos públicos vem diminuindo sensivelmente, o que justifica, de certo modo, a carência de investimento em setores estatais de grande porte como o das telecomunicações. “*No final dos anos 80, o gasto público como porcentagem do PIB era de 32,8%, na Argentina, 31,2%, no Brasil, 36,4%, no Chile, 31,1%, no México e 27% na Venezuela (...)*” (Borón, 1996:86). Enquanto isso, “*Mais da metade das economias industriais mais importantes do mundo destinavam, em 1985, mais de 50% de seu produto interno bruto ao gasto público e além disso, apesar de gritaria dos economistas neoliberais, este não deixou de crescer*” (Idem:86).

Nessas condições verifica-se uma redução dos gastos públicos em projetos sociais, o que não contribuiu para a defesa da necessidade de investimentos estatais em infraestrutura⁷, como as telecomunicações, evidentemente menos prioritárias do que áreas tão carentes como o saneamento, a educação ou a saúde pública, reforçando-se, assim, os argumentos dos defensores da flexibilização do monopólio, como ocorre nos países centrais, e da privatização, nas economias periféricas.

⁷ Mesmo diante da prioridade dada, o setores mais defasados, atualmente, as operadoras de telecomunicações dos países periféricos tentam superar seu atraso significativo diante do aparato tecnológico dos países centrais. Isso leva à interconexão dos sistemas e conseqüentemente à quebra de estruturas de monopólio natural no setor. Essa é uma iniciativa das grandes redes transnacionais que montam redes privadas de telecomunicações, sob o esteio de políticas neoliberais, apoiadas em órgãos internacionais (FMI, Banco Mundial) e acentuam os conflitos entre redes públicas e privadas.

A questão fundamental da quebra do monopólio no Sistema de Telecomunicações em países centrais é que essas economias, durante longos anos, admitiram a liberalização em seus mercados historicamente explorados pelo Estado, mas mantiveram o monopólio sobre suas redes básicas. Em países europeus e no Japão o monopólio das telecomunicações, conduzido desde os anos 20 por autarquias públicas, passou no final dos anos 80 ao controle total ou parcial do Estado e as operadoras transformaram-se em sociedades anônimas.

O setor de telecomunicações, até meados daquela década, é considerado como monopólio natural. O sistema de telecomunicações na economia mundial era tradicionalmente organizado sobre dois modelos de monopólio: o privado, altamente regulamentado pelo Estado, nos EUA, exercido pela AT&T e o público, dos operadores europeus, que dominavam o mercado mundial de equipamentos. Mas essa situação estável de monopólio no setor de telecomunicações nos países ocidentais é abalada a partir da desregulamentação e desmembramento da AT&T e da privatização da British Telecom, na Inglaterra.

Nos Estados Unidos, os anos 80 são o marco das políticas liberalizantes, empreendidas pelo governo Reagan, como reação à perda, na década de 70, de espaço no comércio internacional. No tocante às telecomunicações, as nações européias despontavam no *ranking* mundial de exportação de teleequipamentos para os países em desenvolvimento. Com a quebra do monopólio da AT&T era dado um passo importante pelos Estados Unidos para reconquistarem a hegemonia mundial, abalada pelas discussões em torno da nova ordem mundial da informação.

Os processos de reformas ocorridas no setor de telecomunicações na economia mundial, a partir de meados daquela década, foi amplamente desencadeado com a divisão, em 1984, da AT&T, nos EUA que, nos termos de Bolaño, pode ser tomado “(...) *como uma espécie de determinante em primeira instância das mudanças que se processarão em seguida na Europa (...)*” (1997:7). Na verdade, a partir de 1982, com a sentença do juiz norte-americano Green, inicia-se o processo de reforma do sistema de telecomunicações nos Estados Unidos, até ocorrer, dois anos depois, a fragmentação da AT&T em sete Baby Bells. A empresa deixa de ser garantidora dos serviços básicos de telecomunicações em seu país, ficando essa tarefa sob responsabilidade das Baby, e

passa a atuar em mercados estrangeiros, mediante o estabelecimento de regras legais que pressupõem uma desregulamentação do setor nos EUA.

Mas para atuar fora de seu mercado doméstico, a AT&T⁸ teria que encontrar brechas no mercado mundial, bem como nos sistemas de regulação do setor de telecomunicações na economia mundial. Resultado: a empresa tornou-se aliada forte do projeto neoliberal de privatizações de setores fundamentais, como o das telecomunicações, sobretudo na América Latina, onde podemos constatar, hoje, uma forte presença das Baby Bell. A AT&T, como várias outras empresas e operadoras de telecomunicações multinacionais, forma juntamente com empresas nacionais, grandes parcerias para a exploração de segmentos altamente lucrativos.

Para Bolaño (1995), o que ocorreu nesse país viabiliza a alternativa de a AT&T superar as perdas com a sua exclusão do mercado internacional de telecomunicações, dominado pelas operadoras públicas e fabricantes de equipamentos europeus, além de encabeçar o rompimento da estabilidade até então prevalecente no sistema internacional de telecomunicações, o que, por sua vez, provoca mudanças fundamentais na dinâmica e na estrutura desse setor, em escala mundial, o que favorece a expansão do capital industrial e padrão tecnológico estadunidenses na economia mundial. O autor compartilha ainda da opinião de Pierre Musso, quando este se refere à formação de uma “economia mundo”, e diz que “*A solução interna encontrada para a AT&T nos Estados Unidos é um tipo de microdeslocamento que provoca macrotransformações em nível internacional*” (Bolaño, 1995:3).

O que ocorria nos Estados Unidos rapidamente repercutiu na Europa, mais precisamente na Inglaterra, único caso europeu de privatização nos anos 80. Com a quebra do monopólio da British Telecom (BT) houve uma reorganização da empresa, vindo logo uma liberalização com a venda de ações para empresas privadas. Em maio de 1984, 50,2% das ações da operadora inglesa estavam em poder da iniciativa privada, contra 49,8% em mãos do Estado. Após à privatização dessa operadora é criada uma política de incentivo a competidoras, em vários segmentos das telecomunicações, para quebrar o monopólio, até então, da BT, com destaque para a Mercury Comunicações, a

⁸ Hoje, a AT&T defende 60% do mercado de longa distância, contra 20% da MCI e 10% da SPRINT. O restante do mercado norte-americano repartiu-se entre 300 operadoras (*Lettre France-Brasil*, nº 211, 1997).

segunda maior operador de serviços telefônicos do Reino Unido. Isso aponta, de certa forma, para a instauração de um duopólio privado no controle das telecomunicações britânicas, em algumas áreas do setor (*Lettre France-Brasil*,1996:17). Mas, hoje, já existem quatro empresas atuando nesse mercado. O OFTEL (Office of Telecommunications) foi criado no ano da privatização da BT para regular o setor. Atualmente, a empresa inglesa detém o monopólio virtual no serviço local e de longa distância. As concorrentes ocupam apenas 10% do mercado de SVAs (serviços de valor agregado) liberados (*Leia*, 1993: 23).

Na França⁹, o monopólio estatal sobre a infra-estrutura local e interurbana é conservado através da France Télécom (FT). A empresa hoje é o quarto operador mundial em termos de faturamento (28,7 bilhões de dólares em 1995). A FT opera 32,4 milhões de linhas principais só na França. A empresa recebeu investimentos da ordem de 1 bilhão de dólares em 1995, além de ter a mais importante rede digital, com 100% de sua rede digitalizada. Segundo o Observatório Mundial dos Sistemas de Comunicações, o mercado francês de telecomunicações é o terceiro da Europa, com uma receita de US\$ 21 bilhões e meio (*Lettre France-Brasil*, 1997:3).

A Alemanha, como a França, mantém o monopólio público da Deutsche Telekom (DT), 100% estatal, sobre a infra-estrutura local e interurbana. Mas à semelhança também da França, como prevê o Acordo Mundial de Telecomunicações, bem como acordos estabelecidos pela EU, o país iniciará o processo de privatização no próximo ano do sistema de telecomunicações alemão.

Na Espanha há o monopólio da CNTE (40% estatal), sobre a infra-estrutura local, interurbana e transmissão de dados. O sistema de telecomunicações espanhol é parcialmente privado, com a participação minoritária da CPRM que detém 32% das ações da empresa. Na Holanda, até 1993, havia o monopólio da PTT (100% estatal) sobre a infra-estrutura local interurbana e transmissão de dados. Mas, estava prevista para 1994 a venda de 49% do controle para iniciativa privada.

Na Suécia há o monopólio da Televerket (100% estatal), mas a partir de 1995 o sistema de telecomunicações desse país é orientado para o processo de privatização. Na

⁹ Os países França, Alemanha, Espanha, Holanda e Suécia permitem SVAs privados através da rede estatal (*Leia*, 1993:22).

Itália o monopólio está dividido entre duas empresas estatais: IRITEL e concessionárias (SIP, Telespazio, Italcable) e STET. A concorrência nas SVAs estava, até 1993, em discussão. A administração do setor é estatal (IRITEL) e de suas concessionárias que são parcial ou totalmente estatais. Mas há uma grande tendência à consolidação do projeto de privatização.

No processo de flexibilização ou desregulamentação das PTTs dos países centrais e da abertura do mercado norte-americano, mesmo mediante fortes barreiras protecionistas, o Estado garante, apoiado em lei, a universalização de serviços básicos de comunicações, além de estar presente na infra-estrutura e no processo de reforma do setor.

Apesar de terem PTTs e serem europeus, a situação da Ucrânia e da Rússia se destaca das demais por esses países enfrentarem uma fase de forte crise econômica que afeta diretamente as decisões no setor de telecomunicações. As operadoras russas e ucranianas sofrem o processo de desnacionalização. Na Ucrânia uma associação entre a PTT Holanda, Deutsche Telekom e a AT&T assumiu o controle monopolista das comunicações internacionais. Na Rússia, o setor passa por um processo, como no setor ucraniano, de fragmentação, com predomínio de grupos estrangeiros nas comunicações internacionais a grupos estrangeiros. Mas é comum na Europa monopólios concorrerem entre si e se beneficiarem do sistema de controle público nas atividades de base.

O caso da regulamentação no sistema de telecomunicações da França é interessante,

“O Parlamento francês adotou dois projetos de lei de regulamentação de telecomunicações na França. Trata-se primeiro da lei de regulamentação das telecomunicações (LRT) e segundo, da transformação da France Telecom em empresa de economia mista. A LRT firma três princípios: livre exercício das atividades de telecomunicações, permanência e desenvolvimento do serviço público e interdependência das funções de regulação” (Cf. Lettre France-Brasil, 1997:14).

Com essa lei, fica garantido o serviço universal em todo o território francês, além de exigir que os demais operadores contribuam para o financiamento do serviço universal através de um fundo especial e uma tarifa dita de interconexão.

A situação do setor de telecomunicações na Europa e nos Estados Unidos que está descrita acima revela, ainda, que superficialmente o perfil da flexibilização nos países centrais até julho de 1997. Como podemos verificar, os países membros da UE, desde a privatização da British Telecom, sofrem pressões de empresas privadas que pretendem atender aqueles mercados.

“Os defensores do acesso irrestrito insistem que atualmente os operadores privados ficam ‘sob controle’ dos seus principais concorrentes, os operadores públicos nacionais, porque dependem da autorização destes para terem acesso ao segmento espacial” (Tapia cita Denton International, 1997:46).

Dentro de uma visão prospectiva, podemos afirmar que se perfila, na Europa, um quadro em que o monopólio firmado entre os monopólios estatais europeus-PTTs, condicionam a entrada de empresas privadas em alguns segmentos de mercado à previa autorização das empresas públicas, mesmo diante da liberalização, firmada na UE (União Européia), com base no Livro Verde em 1991.

As forças liberalizantes começaram a atuar no mercado europeu mais precisamente em 1987, quando é criado pela UE o Livro Verde, documento com feições regulatórias que pretende a liberalização comedida de todos os serviços de comunicações na Europa, exceto daqueles considerados básicos, como a telefonia fixa. O Livro Verde (em sua primeira fase de 1987-91) pontuava, com ênfase, quatro problemas no sistema de telecomunicações europeus: as altas tarifas cobradas pelos serviços telefônicos, a baixa qualidade desse serviço, a lentidão dos novos serviços de informação e comunicação e a falta de homogeneidade no atendimento das demandas por diferentes acessos à rede. Diante das implicações econômicas e da qualidade de vida social da Europa a partir desse quadro, a UE lançou a proposta de flexibilização do setor, mas mantendo o monopólio estatal da rede básica, para garantir a universalização.

Num segundo momento (1992-93), o Livro Verde, a partir de uma revisão das propostas e determinações legais do documento, consolida o acordo para liberalização da telefonia local para os países que já tinham universalizado os serviços básicos e reduziram as tarifas dos serviços. De 1993 a 1994, o Livro Verde é substituído pelo Livro

Branco de Delors, cujos principais objetivos são a revitalização do crescimento econômico, criação de novos mercados e estímulo à competitividade.

O Livro Branco prevê o fim dos monopólios e estabelece um mínimo regulador na Europa que garanta sobretudo a interconexão entre todas as redes, criação de uma Lei Única para todos os operadores.

Com relação ao mercado norte-americano, a nova lei de telecomunicações - o Telecommunications Act of 1996 tem o objetivo de adaptar as regras jurídicas às novas tecnologias, a fusão da informática com as telecomunicações e às novas oportunidades de negócios que nascem deste novo paradigma. Os EUA têm uma legislação voltada para impedir a formação de monopólios setoriais e cartéis eletrônicos. A nova lei projeta e estimula uma política expansionista em direção aos mercados emergentes, como o latino-americano, mas, por outro lado, reforça o caráter protecionista no mercado americano de telecomunicações.

Essa breve abordagem do modelo de regulamentação nos Sistemas de Telecomunicações nos países centrais deixa aparente que essas economias conservam alto grau de protecionismo, quando se trata de seus mercados domésticos sofrerem alterações para a entrada de competidores estrangeiros. Mas os modelos institucionais do setor de telecomunicações, não só na Europa e nos EUA, como na América Latina, sofreram alterações. A assinatura de um acordo de telecomunicações entre diversos países do mundo (o Acordo Mundial de Telecomunicações- AMT), junto à Organização Mundial do Comércio (OMC), determina uma maior flexibilização no mercado mundial de telecomunicações, sobretudo nos países periféricos orientados não para aberturas, mas para a privatização.

A proposta para Europa, entretanto, traduz-se na “inevitável” entrada de um segundo operador nacional no mercado e na garantia de competitividade na esfera dos serviços não-essenciais. No bojo das tendências de reformas na infra-estrutura, modelo institucional, na regulamentação do setor, envolvendo tarifas, tecnologias na economia mundial, formam-se nos países centrais grandes parcerias, com a participação das mais importantes operadoras mundiais.

Então, o perfil do mercado de telecomunicações nas economias centrais deverá alterar-se, sobretudo em decorrência da assinatura de um acordo multilateral

internacional, entre economias centrais e economias em desenvolvimento, que prevê a liberalização total do mercado mundial de telecomunicações. O documento ao qual nos referimos é o AMT, já referido acima, assinado entre 69 países, em março de 1997, durante a reunião da OMC. A partir desse documento, os países que participaram da reunião e assinaram o termo de compromisso, se comprometem em desfazer qualquer barreira à entrada de capital estrangeiro em seus mercados e aceitam a liberalização total quanto à propriedade de operadoras nacionais por empresas multinacionais. Essa abertura no mercado mundial de telecomunicações foi prevista para ocorrer a partir de janeiro de 1998.

Os países da União Européia prevêem que a participação privada estrangeira fique limitada em 49% do capital das maiores estatais em 1998. Apesar das exigências do acordo internacional, a privatização de fato e competição nos países europeus só ocorrerão depois de 2003. Cinco dos países da União Européia, Espanha, Irlanda, Grécia, Portugal e Luxemburgo conseguiram uma moratória de favor, como forma de adiar a tomada de medidas privatizantes no setor por, pelo menos, quatro anos.

No que se refere aos países da América Latina, o Brasil comprometeu-se em abrir não só o mercado celular, mas também outros serviços após um ano de aprovação da Lei Geral de Telecomunicações, isto é, em julho deste ano. No caso do México, Venezuela e Argentina esse compromisso já vem sendo cumprido desde o início dos anos 90. Nesses países, as operadoras e serviços foram entregues a empresas estrangeiras, entre as quais, as estatais Telefônica Espanhola e France Télécom.

Para o Brasil, esse acordo não é estranho. Em 12 de abril de 1994, em Marrakesh, o país firmou com os demais integrantes da Organização Mundial do Comércio, o Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços, aprovado pelo Congresso Nacional, através do Decreto nº 1.355, sob argumento de reconhecer a

“importância crescente do comércio de serviços para o crescimento e desenvolvimento da economia mundial”, e visava “estabelecer um quadro de princípios e regras para o comércio de serviços com vistas à expansão do mesmo sob condições de transparência e liberalização progressiva” (Minicom, 1997a:8/9).

No tocante às telecomunicações, esse Acordo mencionava o “*reconhecimento das características específicas do setor de serviços de telecomunicações, em particular sua dupla função como setor independente de atividade econômica e meio fundamental de transporte de outras atividades econômicas*” (Idem:Ibidem).

De 1995 a 1996 foram realizadas diversas reuniões, na sede da OCM em Genebra, para que os países participantes chegassem a um consenso sobre as telecomunicações básicas. O documento foi consolidado em fevereiro de 1997.

O que se espera é que no Acordo Mundial de Telecomunicações estejam previstas regras de competitividade que sejam interpretadas e aplicadas considerando a convergência das novas tecnologias e serviços, a liberalização do mercado, o estímulo aos novos fornecedores e a intensificação da concorrência internacional. Deverão também ser estimuladas as modalidades de cooperação entre prestadores de serviço que visem aumentar a sua eficiência econômica e o bem-estar do consumidor, adotando-se, entretanto, precauções contra o comportamento anticoncorrencial, particularmente o abuso de poder pelas empresas dominantes no mercado mundial.

Na América Latina, os agentes privatizantes pressionam as economias, ameaçando suspender empréstimos para a realização de projetos nacionais, inibindo assim, as entidades financeiras nacionais que recorrem a órgãos financeiros transnacionais, como o Banco Mundial e o FMI. Estes, orientados pelo poder relacional dos EUA, apoiam-se justamente nas dívidas externas dos países periféricos para pressionar pela reestruturação e mudanças do modelo de regulação e gerenciamento em setores estratégicos, pressionando pela abertura de seus mercados.

Esses agentes atuam de tal forma que, nesses países, o que era inicialmente uma proposta de liberalização e de abertura de mercados, tornou-se um tratado de vendas de empresas públicas a conglomerados de operadoras e empresas multinacionais estrangeiras. A esse respeito comenta Hills:

“A crise da dívida e a escassez de capital privado e multilateral para investimento têm ainda promovido o crescimento do poder estrutural do FMI e do Banco Mundial, instituições nas quais é hegemônica a participação dos Estados Unidos. Em resposta às preocupações do Congresso americano, a corporação financeira internacional, do Banco Mundial, adquiriu renovada

importância e passou a modificar sua postura de financiar o desenvolvimento do setor privado dos países em desenvolvimento, para financiar a transferência de controle take over e a privatização dos ativos desses países pelas companhias ocidentais. Os países em desenvolvimento, a rigor, têm muito pouca opção em adotar ou não tais políticas. O fato é que, sem a aprovação do FMI e do Banco Mundial, dificilmente eles conseguem levantar recursos junto a bancos regionais, ou mesmo através de fontes de capital privado. Mesmo quando se trata de reescalonar o pagamento da dívida externa - em condições francamente incapazes de serem cumpridas - têm de aceitar as prescrições do FMI e do Banco Mundial. A esse respeito, a venda de empresas estatais às companhias multinacionais é um mecanismo que atende a algumas dessas recomendações” (1997:23).

Após 1984, alguns países periféricos como Argentina, Venezuela, Ucrânia e Hungria ingressaram no processo da flexibilização de seu monopólio no setor e perderam o controle de suas redes de telecomunicações. O sucesso dessas pressões, como enfatiza Ianni (1997), está de fato ligado às

“corporações transnacionais, como poderosas tecno- estruturas em condições de tomar e implementar decisões capazes de influências mundiais, colocam-se alguns estados nacionais mais poderosos, também capazes de tomar e implementar decisões de alcance mundial. Nota-se, no entanto, que o predomínio de alguns estados nacionais, tais como os Estados Unidos, o Japão e a Alemanha (...) não se realiza sem que também estes estados nacionais passem por mudanças estruturais. Sofrem as injunções das estruturas mundiais de poder, constituídas pelas corporações transnacionais e pelas organizações multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e outras” (1997:29).

A hegemonia financeira dos Estados Unidos, lhes permite escapar dos rigores dos programas estruturais de ajustamento do FMI que a partir de 1980, começa a empreender planos de controle inflacionário e de empréstimos às economias em desenvolvimento. A ação do BM soma-se aos empreendimentos do FMI e das políticas liberalizantes dos Estados Unidos, como confirma Hills, *“Em princípios dos anos 80, o Banco Mundial*

começou a insistir na ‘condicionalidade de liberalização e privatização nos países em desenvolvimento como meio para reformar suas estruturas de Estado’ (1997:17).

No bojo dessa “micropolítica”¹⁰, a quebra de unidade de grupos de nações favorece a formação de blocos poderosos de capital, orientados pelos Estados Unidos e Inglaterra, como também o livre comércio, que beneficia a alguns. Segundo Hills,

“São as companhias multinacionais, onde quer que possam dominar um setor, as que mais tiveram proveito do livre comércio. São essas companhias as que (...) estão em posição de repatriar lucros e, dessa forma, compensar visíveis déficits no balanço de pagamentos com receitas invisíveis. Neste tipo de estratégia, o investimento externo direto é crucial. Igualmente crucial, a este respeito, é o direito de operarem com um mínimo de regulação pelos Estados nacionais” (1997:19).

Nos anos 90, nota-se que a autonomia dos países mais pobres é minimizada quando a ortodoxia econômica neoliberal encontra-se em vias de maximização. O aspecto fundamental dessa política é a fetichização do caráter de reestruturação econômica, ajustes fiscais, prestação de contas a unidades financeiras internacionais sob o auspício de privatizações em setores estratégicos, em benefício daqueles que regulam a economia internacional. Na verdade, como atesta Hills,

“Tal reestruturação freqüentemente requer uma desvalorização monetária, uma indústria e/ou agricultura orientada (s) para exportação, cortes nos gastos públicos em educação, saúde, etc., e uma subordinação geral às exigências de retomada do pagamento da dívida externa” (Idem: 20).

É na perda de soberania dos Estados nacionais, de conquistas sindicais e direitos junto a órgãos internacionais e na submissão à hegemonia de grandes blocos de capitais que reside a problemática fundamental das privatizações nos países em desenvolvimento.

¹⁰ Hills explica que *“o impacto da micropolítica no sistema internacional, difundida pelos Estados Unidos e sua aliada, a Inglaterra, vai mais além. Não é apenas um mecanismo para enfraquecer a resistência de certos países em oposição aos Estados Unidos dentro das instituições internacionais, senão que também um expediente destinado a neutralizar a possibilidade dos países contraporem sua soberania à hegemonia americana. Os instrumentos, para isso, são a ortodoxia econômica, as companhias multinacionais, as ameaças protecionistas e as instituições internacionais” (Hills, 1997:18).*

Até finais da década de 70, os países eram soberanos em relação as suas redes de comunicações. Nos termos de Hills (1997), *“os acordos políticos realizados nos países desenvolvidos priorizavam a difusão do telefone, que beneficiou, até os anos 80, usuários residentes em áreas rurais”* (Idem:26). A penetração da rede só era possível a partir da transferência econômica das áreas urbanas e dos grandes usuários para as localidades rurais e excluídas dos grandes centros, o que havia era o mecanismo de subsídio cruzado. Mas o período recessivo dos anos 80 faz com que as companhias reduzam seus custos e aquele mecanismo passou a ser amplamente questionado. Com a liberalização da rede nos Estados Unidos, Inglaterra e no resto do mundo, os grandes usuários foram os principais beneficiados.

O compromisso firmado pela ITU (União Internacional de Telecomunicações) de manter as tarifas em sintonia com os custos, não foi respeitado e elas subiam mesmo com os custos de transmissão em declínio. Esse mecanismo permitiu um benefício social para a rede dos países industrializados, a partir da participação dessa economia com mais de 50% nos custos de transmissão. Mas os EUA, através da *Federal Communications Commission*, órgão regulador do sistema de telecomunicações norte-americano, reverteram esse benefício para a sua economia. A atuação daquele país evoluía no sentido de suprimir qualquer movimento que subsidiasse os pequenos usuários. Insere-se, então, nesse universo, a discussão da privatização e o pleno domínio pelas multinacionais das redes internacionais de telecomunicações.

Para Hills,

“o que estamos testemunhando é uma gradual transformação da rede internacional num tipo que se assemelha ao paradigma dos Estados Unidos – no qual, a fragmentação dos serviços em público e privado leva a que este último setor nada pague ao primeiro” (1997:27).

Essa situação empurra os operadores nacionais para o não cumprimento de compromissos com os serviços domésticos, o que ameaça a universalização.

Esse é um dos aspectos perversos da consolidação de uma rede internacional de telecomunicações controlada pela determinação política dos Estados Unidos e demais países centrais que se aliam aos propósitos da FMI e do BM: o corte de benefícios à rede

básica. Esse movimento redundava no esfacelamento da estrutura de acesso telefônico ao meio rural, ou localidades de baixa renda.

Os Estados Unidos, com a quebra do monopólio da AT&T, davam um passo decisivo para garantir sua hegemonia no setor das telecomunicações. Nesse setor, o mundo passa a ser modelado à imagem do mercado americano.

Os países centrais, de um lado, tentam negociar com os Estados Unidos a partir de acordos políticos, agrupados em blocos regionais mas, de outro, estão os países periféricos que não desfrutam do poder de barganha e muito menos, encontram-se em condições financeiras isonômicas com a economia norte-americana. Para eles, a possibilidade de negociarem soberanamente suas dívidas ou a desnacionalização de seus sistemas de telecomunicações praticamente inexistem.

“Na perspectiva neoliberal, privatização se torna sinônimo de modernização e , a partir de meados dos anos 80, os programas de conversão passam a ser progressivamente orientados para a privatização. O Chile foi o pioneiro, na América Latina, a aderir ao processo, depois o México, Venezuela e, desde 1990, a Argentina e o Brasil” (Bolaño, 1992: 83).

De 1980 a 1994 houve quatro grandes reprivatizações¹¹ no setor de telecomunicações na América Latina: Chile, Argentina, México e Venezuela.

A TELMEX, empresa estatal de telecomunicações do México, em 1990 faturou US\$ 3,8 bilhões e obteve um lucro de US\$ 1,1 bilhão, valores considerados altos para o padrão latino-americano. Mas, em 1991 a empresa foi vendida à iniciativa privada, com transferência de 51% do capital votante, o suficiente para alienar o controle da empresa a operadoras estrangeiras. A TELMEX foi arrematada por US\$ 1,71 bilhão, isto é, por menos do dobro do valor de seu lucro obtido um ano antes. Um consórcio entre um executivo mexicano, Carlos Slim Helú, a Southwestern Bell, um dos sete monopólios regionais norte-americanos e a France Télécom controla a maior parte das telecomunicações no país. Os franceses ficaram responsáveis pela expansão e modernização da rede telefônica básica e os americanos controlam o mercado de telefonia celular.

¹¹ Prevê-se mais de 27 privatizações até início do próximo milênio envolvendo 112 milhões de linhas telefônicas, com um valor de mercado de quase US\$ 170 bilhões.

Na Argentina, o setor de telecomunicações começou a ser desnacionalizado em 1992. A Entel foi dividida em duas empresas e vendida a operadoras multinacionais, Telefónica da Espanha, associada à Bell South e France Télécom, associada à estatal italiana Stet.

Tanto na perspectiva de Pettrazini (1997) como na de Hills, os grandes beneficiados na reforma das telecomunicações em países em fase de desenvolvimento são os grandes usuários; aqueles que mais utilizam os serviços à distância e os de valor agregado, cujos custos foram reduzidos, com a eliminação do mecanismo do subsídio cruzado. Enquanto as chamadas locais tiveram considerável aumento, as tarifas de chamadas interurbanas e internacionais foram reduzidas.

Mas o cerne da questão não reside nos preços das tarifas, mas na prestação de serviço, já que, por exemplo, as populações rurais e as marginais dos grandes centros urbanos serão provavelmente excluídas do processo de universalização, como se verifica em alguns países periféricos. A situação do pequeno usuário oscila entre dispor da rede que já foi edificada sob orientação do monopólio estatal e ficar cada vez mais alienado do processo de universalização.

Nessas economias há uma patente dependência do mecanismo do subsídio cruzado para expandir a rede de comunicações e permitir o acesso da grande massa, sendo que alguns países demonstram mais carências que os outros e estão mais distantes do ideal de universalização. Nos países periféricos, como em muitos outros, o Estado é o agente garantidor das condições básicas para o acesso indiscriminado, ainda que restrito, das populações aos serviços essenciais de telecomunicações, mesmo que isso se traduza em déficits para as operadoras. Contra a pura lógica empresarial, o Estado deve exercer o papel social de agente universalizador do acesso aos serviços de telecomunicações, garantindo o atendimento a populações de baixa renda¹².

¹² Conforme Pettrazini, na *“Tailândia, por exemplo, a população rural contribui com apenas 10% da receita da Telecommunications Organization of Thailand (TOT). Entretanto, a mesma população consome 40% dos gastos da empresa. Diante da perspectiva do desaparecimento dos tradicionais subsídios cruzados, é duvidoso que a população rural possa suportar os incrementos tarifários para manter ou expandir os escassos serviços existentes.”* (Pettrazini, “Privatização das Telecomunicações: Seu

A mercantilização dos serviços de telecomunicações ameaça o acesso de usuários aos meios básicos de comunicações. De acordo com Petrazzini, se por um lado as empresas operam sob princípios de maximização de lucros e isso as leva a expandir serviços até áreas de rápido desenvolvimento e alta rentabilidade, como os sistemas celulares e serviços de valor agregado, do outro, a iniciativa privada tende a descuidar da manutenção e expansão dos serviços residenciais básicos.

Na maioria dos países centrais, a eliminação da prática do subsídio cruzado, como mecanismo implícito ao funcionamento do sistema de telecomunicações, foi realizada após a obtenção de níveis elevados de universalização, quando não a universalização completa, dos serviços básicos de comunicação. Nos países em desenvolvimento o acesso total das massas a esses serviços não passa, por enquanto, de promessa e projeto.

O grande desafio imposto pela privatização em países em fase de desenvolvimento é a duvidosa disposição de prestar esses serviços a custos baixos, sem perdas para os pequenos usuários. A forma de erradicar esse problema, como sugere Petrazzini, é que os governos imponham a telefonia rural como pré-requisito para a operação geral da rede pública, como medida fundamental para não contrariar o propósito de integração nacional.

Com a liberalização e a privatização, a prática do subsídio cruzado é pulverizada e desaparecem os tradicionais mecanismos de financiamento da expansão da rede pública prejudicando as populações de menor poder aquisitivo e as comunidades rurais. Mas Petrazzini ressalta, por outro lado que

“(...) a mercantilização dos serviços tende a pôr em marcha incentivos de benefícios para o desenvolvimento da rede e da expansão de serviços. Uma vez que as novas empresas operam sob princípios comerciais há, pelo menos teoricamente, interesse de parte das firmas em expandir sua base comercial, consolidando sua posição no mercado e neutralizando a entrada de novas prestadoras de serviços de mercado” (1997:113).

impacto sócio-econômico nos países em desenvolvimento”, em Bolaño (org.) *Privatização das Telecomunicações na Europa e na América Latina*, 1997: 112).

Há, portanto, uma necessidade deliberada da iniciativa privada e do capital transnacional de que suas empresas conquistem mercados, mesmo aqueles pouco interessantes, que apresentam baixa densidade demográfica e baixa renda per capita, porque a escassez de serviços de telecomunicações nessas áreas pode representar pontos de expansão de redes privadas que estejam ingressando no mercado doméstico. As sub-áreas excluídas ou marginalizadas pelo interesse de blocos privados já estabelecidos no mercado, com vantagens de precedência, podem ser uma brecha para novos empreendedores.

No entanto, essa não é uma tendência amplamente difundida em países em desenvolvimento. É apenas uma hipótese levantada a partir do estudo do comportamento da iniciativa privada no sistema de telecomunicações de economias periféricas. O caso da Malásia ilustra essa possibilidade de expansão de redes privadas. Nesse país, entre 1987 e 1992, a Janatan Telekom Malaysia passou por importantes processos de reformas, inicialmente a empresa foi transformada numa sociedade de direito privado. Em 1989, o Estado deixa de ser o único acionista da empresa quando as ações da empresa são vendidas na bolsa de valores de Kuala Lumpur, no entanto, o Estado permanece como o principal acionista. Nesse país, de 1989 até 1993, a rede pública duplicou. No Chile, após a privatização, a CTC passou a realizar uma campanha agressiva de expansão da rede, que se traduziu num significativo incremento da densidade telefônica, que subiu de 9,2%, em 1989, para 25,7%, em 1990. Em 1993, após dez anos da privatização da estatal chilena, o país passou a contar com uma rede de telecomunicações 83% digitalizada (Petrazzini, 1997:112).

Muitos estudiosos admitem que no setor de telecomunicações da América Latina o Estado freou a expansão das redes públicas quando atrelou as decisões internas do setor e as necessidades de crescimento de rede às determinações do executivo. O governo federal tinha livre arbítrio para desviar os ganhos de produtividade das operadoras para outros setores, de forma desigual. O Sistema de Telecomunicações no Brasil, por exemplo, não depende estritamente dos fundos da União para ampliar suas redes e tecnologias, seus recursos advêm, em grande parte, dos próprios fundos do setor de autofinanciamento. Mas a perda de autonomia por parte do Sistema Telebrás em favor do governo, a partir de 1985, favoreceu o desmantelamento do setor, na medida em que o

poder executivo determinava os dirigentes das operadoras estaduais, muitas vezes pessoas inaptas para gerir empresas de telecomunicações (no capítulo três retornaremos a essa discussão). Essa medida, como tantas outras, comprometeu a expansão do STB, o que, por sua vez, funcionou como fator elementar para a incisiva atuação da iniciativa privada contra o monopólio público das redes e serviços de telecomunicações.

“A privatização dos serviços nos países em desenvolvimento rompe com a modalidade histórica pela qual o Estado utilizava os lucros no setor de telecomunicações para aplacar outras demandas sociais como educação, saúde, emprego, etc. Daquilo que o Estado arrecadava, somente pequena quantidade retornava para investir em desenvolvimento de telecomunicações” (Idem, 1997: 113)

A crise de investimento para o crescimento das redes de comunicações na América Latina, portanto, ao menos em um primeiro momento, é minimizada com a privatização, pois as novas empresas passam a dispor da totalidade de seus ganhos para reinvestimento no sistema. Assim,

“Alguns dados do México ilustram essa prática. Durante 1987, a Telmex trouxe, como aportes ao Tesouro Nacional, 500 milhões de dólares para o financiamento de suas operações e novos investimentos. Por sua parte, a Direção Geral de Telecomunicações transferiu para o Estado mexicano cem milhões de dólares de lucros em suas operações (principalmente telex), recebendo para seu funcionamento e novos investimentos somente 30% do valor depositado” (Petrazzini, 1997:113)

Os benefícios trazidos pela reforma no setor de telecomunicações dos países em desenvolvimento não dependem da ação modernizadora e empreendedora de investimentos, mas de dois fatores, em especial: da atuação fiscalizadora de um forte regulador e do cumprimento das leis e metas de expansão pré-fixadas.

O crescimento da economia local, também, para o autor, é fator essencial para permitir a expansão dos serviços e das redes de comunicação. É certo que os usuários que já têm acesso à rede telefônica, mesmo em período de expansão, tendem a permanecer conectados à rede, sem, possivelmente, no entanto, poderem solicitar serviços de valor agregado. Mas, por outro lado, com a crise, a demanda pelos serviços

essenciais não cresce e, menos ainda, por aqueles não básicos. Isso leva a crer, que em períodos de recessão econômica é improvável a explosão da prestação de serviços pela rede básica e menos pela de serviços não-essenciais. O nível de acesso à rede telefônica em países periféricos estaria sobretudo determinado pelos planos de metas de expansão do Estado, da sua ação fiscalizadora e da dinâmica apresentada pela economia doméstica.

As considerações de Petrazzini nos levam a crer que a eventual melhora na qualidade dos serviços, com as recentes privatizações em países em desenvolvimento, estaria efetivamente determinada pela eficiência na reorganização administrativa, financeira e gerencial da empresa e com as garantias de condições isonômicas de competitividade pelo órgão regulador e não pelo caráter público ou privado do sistema. O autor verifica, comparando as reformas do sistema de telecomunicações na Malásia, México, Argentina, que o primeiro foi visivelmente beneficiado com a transformação da ex-Jabatan Telekom Malaysia em sociedade anônima, com maioria de propriedade permanecendo estatal, enquanto que os dois últimos países, até o momento de sua pesquisa, que data de 1993, não haviam atingido, com a privatização, os níveis esperados de melhoramento e diversificação de serviços e menos ainda beneficiaram os pequenos usuários. Na Argentina e México, por exemplo,

“a escassa informação disponível mostra que os serviços não melhoraram de acordo com padrões fixados nos contratos de transferência das empresas ou em títulos de concessões de serviços”(Petrazzini, 1997:115).

Apesar do mercado de telecomunicações em países centrais ser bastante dinâmico, chegando a ser avaliado, em média, em US\$ 150 bilhões, até o ano 2000, e apresentar grande demanda por serviços de valor agregado, solicitados sobretudo por grandes usuários, apresenta níveis de saturação, principalmente nos segmentos da telefonia móvel e fixa (*Lettre France-Brasil*, 1997:29). A grande oportunidade das empresas do setor, que controlam o mercado interno dessas economias, se expandirem está na penetração em países periféricos que apresentem significativo potencial de demanda. Para isso, aquelas empresas se associam às empresas locais e entram em parceria com instituições financeiras internacionais para participar dos processos de privatização. Assim,

“A maioria dos novos consórcios está constituída por companhias de origem européia ou norte-americana. Nos países de origem dessas empresas (Estados Unidos, França, Itália, Espanha, etc), os níveis de densidade telefônica oscilam entre 40 a 50 linhas para cada 100 habitantes. Enquanto, nos países em desenvolvimento que privatizaram, a densidade telefônica varia entre 0,61 e 10 linhas para 100 habitantes” (Petrazzini, 1997: 125).

O grau de penetração de empresas multinacionais no mercado de telecomunicações é um aspecto da liberalização e da privatização tratado com todo cuidado pelos países centrais, mas negligenciado pelos governos de países periféricos. Seja por pressão dos primeiros e dos organismos transnacionais ou até mesmo por pressões internas, o Estado na América Latina é afastado da participação em empresas públicas que são conduzidas, em certos casos, ao percentual, que varia entre 40% e 60% (no caso de Porto Rico esse índice chegou a 80%, em 1992) de desnacionalização, como ocorre no Chile, Peru, México, Argentina, Venezuela e como acontecerá no Brasil a partir de julho de 1998 (Telos, 1996:118-120).

O mecanismo de privatização alavancado sobretudo pelos órgãos financeiros internacionais, credores dos países periféricos, é a forma mais recorrente das empresas de economias centrais revigorarem suas posições hegemônicas naqueles países. A incapacidade fiscalizadora dos países em desenvolvimento e a imposição das economias de precedência facilitam a ação dos consórcios formados com significativa participação de grupos privados transnacionais e operadoras públicas européias. Por outro lado, as condições que favorecem a supremacia das transnacionais dos países centrais no mercado de telecomunicações das economias periféricas acabam gerando entraves para a competitividade nesse mercado, sobretudo pela ação das chamadas “economias de precedência”, em mercados locais já oligopolizados nos setores de vendas de equipamentos e até de prestação de serviços não-essenciais.

Como podemos verificar no **Quadro 1**, a presença de multinacionais no mercado latinoamericano de telecomunicações está pautada na estratégia das fusões, geralmente com grupos financeiros locais ou multinacionais fortes. A conquista de espaços na região pelas operadoras e fabricantes de teleequipamentos transnacionais se dá, sobretudo, de

duas formas: a partir de aquisição total ou parcial de participação em empresas de telecomunicações na América Latina¹³.

Quadro 1

Presença das operadoras públicas europeias e empresas de telecomunicações privadas multinacionais na América Latina

País	Operadora	Tecnologia
Argentina	CRM Movicom (Bell South, Motorola)	Amps
	Movistar (Tisa, Stet e France Télécom)	Amps/TDMA
	CTI (GTE, AT&T)	Amps
	Telefónica Comunicaciones Personales	Amps
	Telecom Argentina	Amps
Bolívia	Telecel (Milicon)	Amps
	Entel Celular	Amps
Chile	Bell South	Amps/TDMA
	CTC Celular (Telefónica de Espanha, Bank of New York e Chase Manhattan)	Amps/TDMA
	Telecom Celular (Motorola)	Amps
	VTR Celular (SBC)	Amps
Colômbia	Celumovil (McCaw)	Amps/TDMA

¹³ Assim, por exemplo, a Telefónica Argentina tem 60% de suas ações em mãos da megaassociação privada, Consorcio Cointei (STET, France Télécom, Pérez Company e JP. Morgan), a Telecom Argentina é controlada por uma fusão que reúne Telefónica de Espanha, Citicorp, Banco Rio de la Plata e Inversora Catalina, que detém 60% das cotas de ações da empresa. A Telefónica LD, de Porto Rico, teve, por sua vez, 80% de suas ações vendidas a Telefónica de Espanha (*Telos*, 1996:118).

	<p>Celumovil de La Costa (McCaw)</p> <p>Comcel (Bell Canadá e Investidores locais)</p> <p>Cocelco (Telefónica de Espanha, CTC Chile e Investidores locais)</p> <p>Ocel (Cable Weriless e Investidores locais)</p> <p>Celcaribe (Millicom e Investidores locais)</p>	<p>Amps/TDMA</p> <p>Amps/TDMA</p> <p>Amps/TDMA</p> <p>Amps/TDMA</p> <p>Amps</p>
Equador	<p>Conecel (Lusacell e Telcel Colômbia)</p> <p>Otecel (Bell South)</p>	<p>Amps/TDMA</p> <p>Amps</p>
México	<p>Radio Mobil Dipsa (SBC)</p> <p>Lusacell (Bell Atlantic)</p> <p>Baja Celular Mexicana (Motorola)</p> <p>Movitel del Noroeste</p> <p>Telefónica del Norte</p> <p>Celular de Telefonía (Motorola)</p> <p>Sistemas Telefónicos Portátiles Celular (Bell Atlantic)</p> <p>Telecomunicaciones del Golfo (Bell Atlantic)</p> <p>Portatel del Sureste</p>	<p>Amps/TDMA</p> <p>Amps</p> <p>Amps</p> <p>Amps</p> <p>Amps</p> <p>Amps</p> <p>Amps</p> <p>Amps</p> <p>Amps</p> <p>Amps</p> <p>Amps</p> <p>Amps</p> <p>Amps</p>
Nicarágua	Nicacel (Bell South e Motorola)	Amps
Panamá	Bell South	TDMA
Paraguai	<p>Telecel (Millicom)</p> <p>Antelco</p>	<p>Amps</p> <p>Amps</p>
Peru	<p>Compañía Peruana de Teléfonos (Telefónica de Espanha)</p> <p>Tele 2000 (Bell South)</p>	<p>Amps</p> <p>D-Amps</p>
Uruguai	Movicom (Bell South, Motorola)	Amps

	Antel	Amps/TDMA
Venezuela	Movilnet (Telefónica de Espanha, McCAw e Gte) Telcel (Bell South)	Amps/TDMA Amps

Fonte: *Telecom*, Julho/1997

A operadora multinacional de telecomunicações que mais se destaca no mercado latino-americano é a norte-americana Bell South, presente em oito países da região, inclusive, a partir de 1998, no Brasil. A empresa, somente no ano passado, adquiriu o controle de duas operadoras, uma no Peru e outra no Equador, o que reforça sua posição de liderança¹⁴.

O país com maior presença de transnacionais é o México, com nove grandes parcerias de empresas. Em segundo lugar, vem a Colômbia, com seis importantes megaassociações. Em terceiro, está a Argentina, cujo mercado é controlado por cinco fusões.

Essa tendência à centralização das empresas, que já se verifica, por exemplo, no processo de licitação da banda B no mercado brasileiro de telecomunicações (como veremos no capítulo 3), corresponde, como comenta Bolaño,

“ a tendência predominante da atual reestruturação de sistema capitalista em nível global”, com vistas a constituição de um modelo (...) que oferece para uma minoria da população mundial o acesso, de forma, mesmo assim, brutalmente assimétrica e diferenciada, às maravilhas das novas tecnologias da informação e da comunicação, enquanto as amplas majorias permanecem

¹⁴ O negócio que mais chama a atenção, não só da Bell South, como das outras operadoras que investem na América Latina é o da telefonia celular. De 1993 a 1995, esse mercado cresceu a taxas médias anuais próximas de 90%, atingindo uma base de 4,1 milhões de usuários em 1996. No início de 1997, o número de assinantes chegava perto de 6 milhões (*Telecom*, 1997:46-47). Países como Chile, México, Peru, Bolívia e Brasil registram índices de crescimento no segmento celular jamais vistos antes, o que tem aguçado o interesse das multinacionais.

presas ao velho paradigma da comunicação de massas e da manipulação, propagandísticas ou publicitária, das necessidades” (1997b: 13).

Depreende-se, do que foi brevemente discutido neste capítulo, a respeito dos diferenciados processos de flexibilização pelos quais passam os sistemas de telecomunicações dos países periféricos e centrais, que nas economias desenvolvidas a opção pela reforma vem de uma longa trajetória de debates políticos, sociais e econômicos, desde o início dos anos 80, sobre a abertura do setor de telecomunicações em seus países, estabelecida por um acordo internacional que prevê a liberalização total dos serviços de telecomunicações, até o final deste século. Mas, o que podemos perceber é uma acentuada concentração de forças nos Estados Unidos para que o Estado proteja o setor, sobretudo em mercados altamente lucrativos e na UE, verifica-se vários acordos que prevêem a consolidação de uma área fortemente regulamentada, com reciprocidade de liberalização entre os mercados dos países membros, no entanto, percebe-se muita resistência em flexibilizar esse mercado e permitir a entrada de blocos estrangeiros, principalmente no mercado de comunicações via satélite.

“A implementação das diretrizes visando a plena liberalização das telecomunicações da infra-estrutura e dos serviços na Europa tem avançado em vários aspectos, mas permanece ainda pontilhada por resistências oferecidas principalmente pelas operadoras nacionais como a Deutche Telekom, a STET, a Telefônica de Espanha e a France Telecom” (Tapia, 1997: 48).

A resistência desses países em abrir seus mercados cria, na Europa, interferências na política de relações diplomáticas e econômicas entre os países da UE, que leva à Comunidade impor seu papel de coordenadora das orientações comunitárias.

Curiosamente, esses países que freiam o avanço das medidas liberalizantes em seus mercados e poupam suas operadoras de uma concorrência interna, France Telecom, Telefônica de Espanha, STET, são os maiores compradores de estatais na América Latina, lideram o mercado mundial de prestação de serviços, junto com as Baby Bell e a AT&T, e são as maiores operadoras mundiais, conforme mostramos, por ordem de importância de receita, no **Quadro 2**.

Quadro 2

As Maiores Operadoras Mundiais

Operadoras	País	receitas totais (US\$ milhões)	Receitas com telefonia (US\$ milhões)	Telefonia s/total (%)	número de linhas principais (mil)
NTT	Japão	60.134	43.384	73	58.459
AT&T	EUA	39.863	29.69629	75	-
DBT Telekom	Alemanha	35.679	25.832	72	36.900
France Télécom	França	22.426	18.928	84	30.800
British Telecom	Reino Unido	20.539	15.858	77	26.642
GTE	EUA	17.266	12.972	75	17.073
Bell South	EUA	15.880	11.670	74	19.333
SIP	Itália	14.872	14.037	94	24.167
Nynex	EUA	13.407	10.995	77	16.130
Bell Atlantic	EUA	12.534	9.685	77	18.645
MCI	EUA	11.921	-	-	-
Ameritech	EUA	11.710	9.207	77	17.560
Sprint	EUA	11.367	10.265	90	6.131
SW Bell	EUA	10.690	7.568	71	13.238
US West	EUA	10.293	8.100	78	13.843
Telefônica	Espanha	9.587	8.341	87	14.254
Pacific Telesis	EUA	9.244	7.857	85	14.873
Telstra	Austrália	8.607	6.714	78	8.540
Telmex	México	7.212	6.940	96	7.374
Telebrás	Brasil	6.962	5.848	84	10.687

Fonte: Dantas, 1996:129

Vale ressaltar, no entanto, que no *ranking* das maiores empresas de telecomunicações do mundo, a Telebrás e a Telmex são as únicas operadoras que não se enquadram no perfil de grandes compradoras de empresas estatais da área na América Latina.

2- OS MOVIMENTOS PELA QUEBRA DO MONOPÓLIO ESTATAL DAS TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL

2.1- O SISTEMA BRASILEIRO DE TELECOMUNICAÇÕES

De 1887 até meados de 1990 imperava no Brasil o sistema de monopólio estatal dos serviços públicos de telecomunicações. Nas décadas de 50 e 60 vigorava no país um sistema de concessões, através do qual as operadoras estrangeiras exploravam as redes das principais capitais brasileiras. Existiam no país, em média, 900 concessionárias, as quais em nada contribuíram para a socialização do sistema básico de comunicações no país. Muitas localidades no Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país não contavam com um único posto telefônico. O cenário do STB era crítico. No final dos anos 60, o Brasil contabilizava um índice de 1,61 telefones por 100 habitantes (Vianna, 1993).

Na década de 60 havia 720 canais interurbanos em todo território brasileiro sendo que 468 entre São Paulo e Rio de Janeiro. Nessa época, os sistemas locais estavam operando em suas capacidades máximas, mas era inviável o acesso de novos assinantes à rede telefônica.

As comunicações internacionais eram realizadas via rádio, em ondas curtas ou cabo submarino (em telegrafia) e em baixa capacidade de tráfego.

Com relação ao modelo brasileiro de regulamentação no setor de telecomunicações podemos dizer que ele oscila, desde finais do século passado, entre o radicalismo nacionalista do monopólio público rígido e o favoritismo de caráter liberalizante no sistema de concessões que beneficia as empresas privadas, sobretudo estrangeiras, abrindo o mercado de telecomunicações para essas firmas. Mas esse meio termo jamais intimidou a participação privada no Sistema de Telecomunicações no Brasil, a regulamentação, a partir de 1962, com a instauração de lei específica no setor, apenas a limitava.

Do final do século XIX, de quando data o primeiro diploma legal regulamentando a utilização das comunicações por processo eletromagnético, a partir do Decreto Imperial nº

2614, de 21 de julho de 1860, à sanção, em julho de 1997, da Lei Geral de Telecomunicações, houve mudanças fundamentais no STB.

Até 1920, um grande volume de atos normativos foram suficientes para assegurar ao novo direito a sua autonomia legislativa. Em 27 de maio de 1931, editou-se a primeira consolidação das leis de telecomunicações, o decreto executivo, nº 20.047. Esse ato manteve-se por 30 anos, até que em 5 de outubro de 1962, entrou em vigor a Lei nº 4117, de 27 de agosto de 1962, que instituiu o Código Brasileiro de Telecomunicações- CBT. Nesse documento, o Direito de Telecomunicações ganhava autonomia formal e equiparava-se à maioria dos países do mundo que possui lei específica para regular suas atividades no campo das telecomunicações (Vianna, “Interpretação da Emenda Constitucional, nº 8, de 1995”).

Dois aspectos que se sobressaem no CBT, enquanto marco regulatório da política nacionalista praticada no setor, são a forte presença do poder Executivo exercendo o papel de órgão controlador do setor e a determinação de regras de moralização e de incentivos para se estabelecer um modelo institucional público. O abuso de poder dos governos brasileiros no período pós-militar contribuiu para problematizar a regulamentação do setor, sobretudo no tocante à radiodifusão. Aqueles presidentes neutralizaram a autonomia da Telebrás sobre o setor, transpondo as barreiras à iniciativa privada e ao regime de concessões impostas pela Código de 1962.¹⁵

Apesar de ser burlado em muitas de suas determinações, o CBT permitiu a regulamentação das atividades e prestação de serviços no STB, organizou a estrutura do setor e instituiu uma política nacionalista para conduzir o Sistema Telebrás. Mas o Código hoje atingiu seus limites e a revisão da lei com vistas a uma reforma na regulamentação do setor, considerando a evolução tecnológica, novas regras de competição, demanda por novos serviços e pressões externas e internas são os principais atores que determinam sua revogação.

¹⁵ Na década de 60, quando se estabelecia as primeiras medidas para estatização do STB, o Código propôs a criação de um órgão responsável pela normatização do setor, a lei nº 4117, de 1962, instituiu uma política pública para serviços de telecomunicações. Ela delegava poderes normativos a um órgão colegiado, o Conselho Nacional de Telecomunicações-CONTEL.

A lei 4117 é anterior à frequência modulada, ao conhecimento e exploração das potencialidades das novidades das tecnologias eletrônicas e digitais, bem como ao emprego comercial do transistor e do chip¹⁶.

Os pontos mais marcantes previstos na lei são: a criação de um órgão para executar a política definida-CONTEL (Conselho Nacional de Telecomunicações), elaboração de um Plano Nacional de Telecomunicações, criação de uma empresa para explorar, em nome do governo, os serviços definidos como de sua responsabilidade: Embratel, criada em 16 de setembro de 1965, criação de uma fonte de recursos de capital, possibilitando a essa empresa estatal, a implantação de serviços ao seu encargo (FNT-Fundo Nacional de Telecomunicações), regulamentação do preceito constitucional definidor das tarifas dos serviços prestados, criação do Ministério das Comunicações (Minicom).

O Código previa um grande arsenal de iniciativas para incentivar o bom andamento do setor, mas a medida mais importante implementada a partir desse documento foi a criação de uma sociedade de economia mista, as Telecomunicações Brasileiras S.A.-Telebrás, que passou a ser a responsável pelo Fundo Nacional de Telecomunicações. A *holding* criou 27 subsidiárias, cada uma localizada em um Estado brasileiro, interligando todas as regiões brasileiras sob a orientação da Telebrás, substituindo o sistema de autarquia, através do qual, cada prefeitura tinha a responsabilidade pelas telecomunicações em seu município.

A criação da Telebrás, pela Lei 5.792, de 11 de julho de 1972, vinculada ao Ministério das Comunicações, é o marco para formação da base do sistema de telecomunicações no Brasil. A lei que criou a *holding* fixou o princípio de estatização da exploração dos serviços de telecomunicações e de modernização do sistema nacional de comunicações. As medidas consideradas prioritárias para articular a evolução tecnológica e de serviços foram: planejar os serviços públicos e promover a sua implantação, gerir a participação acionária do Governo Federal nas empresas de serviços públicos de telecomunicações, coordenar e prestar assistência técnica e administrativa às empresas

¹⁶ Consideramos obsoleto o CTB ao constatarmos que a televisão, em seu texto, é considerada um serviço de âmbito local e assim recebe o mesmo tratamento jurídico de uma pequena emissora de rádio. Por outro lado, a TV segmentada não estava prevista, evidentemente, quando da formulação da lei.

operadoras, às indústrias e aos órgãos de pesquisa e desenvolvimento, visando redução de custos operativos e maior produtividade dos investimentos, promover a captação de recursos nacionais e estrangeiros, incentivar a formação e treinamento de pessoal. A Telebrás, na estrutura do Estado, só é subordinada ao Ministério das Comunicações, que por sua vez obedece ao Executivo.

A Embratel foi também transformada em companhia de economia mista, tornou-se filiada à Telebrás e passou a cuidar de serviços de longa distância interestaduais e internacionais.

A partir da criação do Código Brasileiro de Telecomunicações surge, também, o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento Padre Landell de Moura (CPqD), em 1975, o único centro de pesquisa e desenvolvimento de tecnologias da informação e da comunicação da América Latina.

Um aspecto importante no estudo da expansão do STB, após 1960, é o vínculo que o desenvolvimento do setor tem com os projetos e as iniciativas dos militares. Uma passagem emblemática da história das telecomunicações no Brasil se dá em 1959, quando o Estado Maior das Forças Armadas organizou um grupo de estudos para elaborar um Plano Nacional de Telecomunicações, que subsidiaria, anos mais tarde, a elaboração dos projetos referentes ao setor, no II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), no governo Geisel (1974/79), de acordo com Márcio Wohlers, responsável pela evolução, de fato, do sistema de telecomunicações no Brasil.

Em 1972, tínhamos o seguinte perfil de acessos telefônicos: 1.400.000 convencionais instalados e 1.200.000 em serviço. Havia 103.000 acessos ao serviço telefônico público, 2.200 localidades atendidas, a taxa de congestionamento DDD completado era de 33% (*Telergipe*, 1996).

No tocante às telecomunicações, o objetivo central do plano era expandir o sistema favorecendo um crescimento anual da rede de 30% (*Minicom*, 1979).

O II PND permitiu que, após quatro anos, o número de telefones em serviço fosse dobrado em relação à 1973, mas o intuito inicial do projeto era triplicar a dimensão da rede telefônica no Brasil. Esperava-se que em dez anos o setor atendesse à sua demanda reprimida, isso queria dizer que deveriam estar em serviço 24 milhões de telefones, correspondendo a uma densidade de 16 telefones por 100 habitantes. No entanto, ao final

da década de 70, o sistema de telefonia não apresentou o quadro previsto pelo plano de desenvolvimento, de cada grupo de 100 brasileiros, menos de sete possuíam uma linha telefônica. Mas sem dúvida o II PND foi um projeto ambicioso do governo que promoveu significativas transformações no setor.

Uma das grandes preocupações do governo, no momento em que o II PND começou a vigorar, foi estabelecer uma nova política industrial que definisse diretrizes para o desenvolvimento de novos equipamentos, as pesquisas de novas tecnologias e as normas de aquisição para as empresas do grupo Telebrás.

Uma das diretrizes do documento era limitar o número de fornecedores por linha do produto para assegurar adequado nível de competição a um máximo de quatro para garantir necessária economia de escala aos fornecedores. O plano privilegiava o incentivo à implantação de indústrias brasileiras nos segmentos do mercado, como também, o maior índice de nacionalização do produto e de seus materiais. Em 1978, foi baixada uma portaria ministerial (nº 622/78) que estabeleceu a política de aquisição de equipamentos e de desenvolvimento tecnológico das Telecomunicações para o mercado brasileiro, prevendo limitações de quantidade de equipamentos importados, e dando, inclusive, preferência ao produto nacional, o que significava uma medida de proteção ao mercado nacional.

No início dos anos 80, a portaria 647 baixada pelo Minicom, fragilizou sobremaneira o mecanismo de proteção à indústria nacional, autorizando o governo a afrouxar as amarras daquela política nacionalista em favor das empresas de teleequipamentos nacionalizadas (NEC, Equitel, Ericsson), para fornecer equipamentos às operadoras setor.

Com relação aos investimentos realizados no STB, no período dos anos 70, à luz da análise financeira prescrita no II PND, no tocante às telecomunicações, foi observado que no período de 1974 a 1975 houve uma tendência ao crescimento da aplicação em investimentos no Sistema de Telecomunicações no Brasil que se prolongou até 1976. *“De 1974 a 1976, os investimentos corresponderam a uma parcela mais ou menos constante das disponibilidades entre 83 e 86%”*. A partir de 1977, esse potencial reduziu-se devido ao forte aumento das aplicações e amortizações e juros (*Minicom*, 1978).

Verifica-se, no final dos anos 70, uma diminuição gradativa do percentual de investimentos no setor das telecomunicações por via de terceiros.

“No período de 1974 a 1978, foram levantados os recursos no total de 180 bilhões de cruzeiros, dos quais, 67 bilhões foram gerados pela operação do próprio sistema. Nota-se que o retorno dos investimentos em telecomunicações é bastante rápido. As empresas de telecomunicações utilizam 48% de recursos de terceiros para a execução dos seus planos de expansão” (Idem:33).

Na distribuição da renda operacional no ano de 1978, 59% da renda provinha do serviço de telefonia interurbana, 30% do local e 8% do internacional. A distribuição de investimentos era de 60% para o local, 23% para interurbano, havendo 15% de investimentos comuns para local e interurbano. O interurbano internacional representa apenas 2% dos investimentos a serem realizados no período de 1974 a 1978, os investimentos nessa área apenas 1% do total. A receita da Telebrás correspondia a 8% do total e os investimentos, a apenas 2% do total, enquanto o serviço local rende apenas 30% do total havia investimentos correspondente a 60%.

Entretanto, o Brasil atingiu uma evolução fundamental na área de comunicações via satélite no final dos anos 70. Até o início dessa década grande parte das comunicações domésticas, especialmente com a região Norte, passava por três transponders que o país alugava do satélite Intelsat. Mas, em 1975, o STB passou a contar com estações próprias de lançamento de satélites, a estação Tanguá II e a Estação de Monitoração de Satélites, com o fim de aumentar o grau de utilização dos canais do Intelsat. O tráfego internacional aumentou e o Brasil, em 1979, tornou-se o 5º usuário, por volume de tráfego por satélite.

Com o II PND, em 1975, o governo federal empreendeu uma política industrial através de metas de nacionalização dos equipamentos de telecomunicações fabricados pelas empresas estrangeiras instaladas em território nacional. Para cuidar da efetivação dessa política foi evocado o GEICOM-Grupo Executivo da Indústria de Componentes de Materiais. As fábricas de centrais de comutação telefônica foram as primeiras a se submeter aos rigores da nova medida. Assim, até o final da década de 70, os equipamentos de comutação eletromecânica chegaram ao índice de 90% de nacionalização.

Com o crescimento do consumo de produtos e serviços de telecomunicações, a demanda por esses bens faz emergir o problema da reserva de mercado, controlada,

inicialmente pela CAPRE - Comissão de Coordenação das Atividades de Processamento Eletrônico. A missão desse órgão era proibir as importações de microcomputadores e controlar a entrada no país de equipamentos de informática. Em 1979, essa tarefa de fiscalização passou da CAPRE para a SEI - Secretaria Especial de Informática.

A política industrial para o setor de telecomunicações recebeu impulso com a criação, em meados de 70, do CPqD. “*Entre os principais projetos desenvolvidos pelo CPqD merece destaque o SISCO, originado na Escola Politécnica da Universidade de São Paulo*” (Gordinho, 1997: 67). Esse moderno aparato técnico contribuiu para um avanço significativo da tecnologia nacional, no campo da comutação temporal, o que mais tarde subsidiou a criação e o sucesso da tecnologia Trópico.

A rede de microondas e a utilização de serviços via satélite foram as grandes realizações no STB nos anos 70. Chega-se ao final dessa década com 27 000 km de extensão do sistema de transmissão por microondas. “*O sistema de transmissão por microondas em tropofusão era o mais extenso do mundo em operação comercial atingindo 6000 km*” (Idem:Idem).

O sistema DDD representava o desenvolvimento numa área de grande congestionamento e deficiência: as ligações interurbanas. “*Em 1979, cerca de 85% do tráfego nacional interurbano oriundo de 974 localidades, era escoado por meio dos circuitos da Embratel, totalizando perto de 240 milhões de chamadas DDD*” (Idem:68). No mesmo período, os serviços de telex passaram a cobrir 23 unidades da Federação, através de 38 320 terminais.

Apesar da ampliação da rede de telecomunicações e os esforços no sentido de se constituir uma indústria nacional produtora de teleequipamentos, como previa o II PND, o Brasil ingressou na década de 80 já com alguns problemas que limitavam a ação de uma política nacionalista mais incisiva no STB. De acordo com Márcio Wohlers, a desarticulação dessa política de telecomunicações, a partir do final dos anos 70, conduziu o país a um quadro de desenvolvimento setorial cujas principais deficiências foram assim identificadas:

- pequena dimensão (absoluta e relativa) da rede telefônica;
- desequilíbrio regionais excessivos em relação a distribuição dos terminais telefônicos;

- qualidade insuficiente do serviço e excessiva taxa de congestionamento, para a competitividade desse segmento;
- oferta insuficiente de telefonia avançada e de serviços de valor agregado, alto custo dos terminais. Longo prazo de espera para a instalação de linhas e conseqüente formação de um especulativo mercado de linhas telefônicas;
- estrutura tarifária desequilibrada, níveis de investimentos irregulares e insuficientes, estrutura financeira saudável e razoável margem líquida de rentabilidade, não obstante as tarifas reduzidas, boas perspectivas de captação de recursos no mercado financeiro internacional, falta de incentivos e de regulamentação adequada para investimentos privados no setor, ausência de um sistema de planejamento consistente de médio e longo prazo, juntamente com a presença de um processo de desprofissionalização na escolha dos dirigentes de determinadas empresas do sistema (politização desvinculada de critérios técnicos);
- ociosidade na indústria produtora de teleequipamentos (especialmente os de grande porte, e ausência de uma política industrial voltada para os interesses do Sistema Telebrás (Wohlers, 1994: 274).

Apesar dos problemas apontados, é inegável que o Sistema Telebrás segue, desde a sua criação, uma trajetória tecnológica e operacional importante para o desenvolvimento do setor e fundamental para dinamizar o processo econômico, oferecendo de comunicações à distância em todo território brasileiro, interligando o país ao mundo, via satélite e cabo submarino.

Desde a construção do sistema de comunicação, o Brasil é comprador de teleequipamentos produzidos em países (França, Alemanha, Japão) que têm tradição em pesquisa científica na área de tecnologias da informação e da comunicação. Cada uma das empresas multinacionais da área cujas matrizes localizam-se naqueles países (Alcatel, Equitel, NEC, Siemens) dominam determinada região do Brasil. De 1984 a 1993, o sistema Telebrás contratou grande parte de seus terminais telefônicos às multinacionais.

O país produz tecnologia de ponta na área de telecomunicações através do Sistema Telebrás. A partir de parcerias entre empresas privadas, universidades e o Sistema Telebrás para financiar projetos de pesquisa de interesse nacional, o CPqD

desenvolveu sofisticados equipamentos. Esse sistema de parcerias funcionava da seguinte forma: através da percepção de que junto ao setor industrial haveria uma maior oportunidade de criar soluções próprias para os equipamentos de fabricação nacional, o centro de pesquisa desenvolvia a tecnologia base a partir de um protótipo que era transferido, em fase experimental, para as indústrias pré-credenciadas, que realizavam a engenharia final do produto, reproduziam e forneciam às subsidiárias do Sistema Telebrás.

Em 1984, entrava em operação, a partir de um protótipo industrial, a primeira central de comutação telefônica digital do Brasil, a Trópico R, com capacidade de 10 mil linhas, com tecnologia 100% nacional. Posteriormente, o sistema foi aperfeiçoado e o CPqD criou a Trópico RA, com capacidade para 36 mil linhas. *“O mercado para a tecnologia Trópico era garantido com exclusividade para a faixa das indústrias de pequeno porte, de acordo com determinação do Ministério das Comunicações”* (Gordinho, 1997: 87).

Segundo Gordinho, o CPqD superou as expectativas do mercado de novas tecnologias da informação e da comunicação.

“Essa política também incluía a normalização do setor, visando à padronização dos produtos, para alcançar ganho de escala. O edifício legal e institucional da política industrial para telecomunicações vinha sendo articulado já há algum tempo, tendo como princípio a reserva de mercado para a indústria nacional” (Idem:85).

A convergência entre telecomunicações e informática contribuiu para dinamizar a produção de tecnologias, não só no CPqD, como em outros centros de pesquisa. Essa convergência já havia sido destacada na atuação da Secretaria Especial de Informática-SEI, que tinha o controle das importações de equipamentos eletrônico digitais, garantindo assim, a reserva de mercado.

Indubitavelmente, o CPqD tem grande participação na evolução da indústria de teleequipamentos, incentivando uma produção nacional, mesmo que de forma restrita. O centro sempre dispôs de auto-investimento e financiamento em sua tecnologia, a partir das vendas de suas centrais e produtos. Mas o governo não estimulou, como previa o II PND, a formação de uma indústria nacional, e desde 1974 abriu o mercado brasileiro para empresas estrangeiras, nacionalizando-as. Mesmo assim, o CPqD de fato empreendeu

significativos estudos, até chegar em produtos que viabilizaram uma indústria nacional na área de telecomunicações no país.

Nas duas últimas décadas, o CPqD desenvolveu o Sistema Automatizado de Gerência de Rede Externa (Sagre), cuja finalidade é auxiliar as concessionárias a automatizar as principais funções de redes externas; o Sistema de Gerência de Equipamento (SGE), que controla os trabalhos de manutenção preventiva e corretiva de serviços; o Sistema de Administração e Acomodação de Números (Sadan), *software* específico para administrar o tráfego em centrais telefônicas e as *Telecommunications Management Network* (TMN), operadas paralelamente à rede de telecomunicações, a qual se interligam em vários pontos para troca de informações e comanda com todas as operações, entre outras realizações (Leia, 1993:40).

O futuro do centro de pesquisas diante da privatização do STB é um dos pontos polêmicos da Lei Geral de Telecomunicações, de 1996, que não discute com devida profundidade a sua estrutura administrativa e função. Apenas, consta na lei que o centro deverá ser independente e com aporte econômico-financeiro de um fundo destinado a pesquisas, para o qual todas as empresas do setor colaborarão.

O ministro das Comunicações, Sérgio Motta, refuta qualquer menção à extinção do centro de pesquisa, mas, na verdade, ainda não se chegou a um consenso sobre o novo papel do CPqD. As multinacionais que já atuam no mercado brasileiro e as futuras operadoras transnacionais certamente não terão interesse em estimular o desenvolvimento de tecnologia nacional, já que um dos seus objetivos básicos é a aquisição de equipamentos a suas matrizes. Em entrevista à Revista Nacional de Telecomunicações, Ano 18, nº 210, fev/1997, Motta anunciou que:

“Minha intenção eu propus como desafio ao CPqD, era criar uma espécie de fundação, ou melhor forma jurídica, que tivesse cotas de participação. Os operadores do Sistema Nacional de Telecomunicações e os industriais participariam dessa fundação e se transformariam em usuários de todo o trabalho de pesquisa, com participação do próprio órgão para regular esta atividade. Este fundo talvez tenha de ser co-gerido pelos ministérios das Comunicações e da Ciência e Tecnologia”.

Nos últimos seis anos, o CPqD passou a ser um órgão de estudos de viabilidade técnica, criação de *softwares* e de processos que agilizam as ações das operadoras. O centro pode ser um aliado importante das empresas nacionais no ambiente competitivo formado a partir da abertura do mercado à iniciativa privada nacional e estrangeira. O centro pode interligar e viabilizar o interfuncionamento com outras redes ou servir de suporte para mais serviços.

O Sistema Telebrás detém 91% das linhas telefônicas do país, com 17,4 milhões de acessos telefônicos e uma receita bruta que se aproxima dos US\$ 18 bilhões. Além das 27 subsidiárias que formam a *holding*, atuam no Brasil mais quatro operadoras independentes de serviços telefônicos, que detêm 6% da rede brasileira (a Companhia de Telefones do Brasil Central - CTBC, Cia. Riograndense de telecomunicações - CRT, Serviço de Comunicações Telecomunicações de Londrina - Sercomtel e Centrais Telefônicas de Ribeirão Preto - Ceterp) (*Telebrás*, 1998).

Em 1996, o investimento do setor cresceu, passou da média histórica anual de cerca de US\$ 3 bilhões para os R\$ 6,7 bilhões, com estimativas de alcançar R\$ 7,5 bilhões até o final de 1997. A Telebrás contratou mais de 1,3 milhão de novas linhas fixas e, segundo seu plano de extensão, deverá contratar 3,1 milhões de acessos celulares.

Em 1995, o tráfego nacional aumentou 27% em relação a 1994 e ficou em 13% em 1996. Naquele ano o tráfego internacional cresceu 57% e expandiu-se, até setembro de 1997, 28,10% (*Revista Nacional de Telecomunicações*, mar/1997)

Com o sistema básico de telecomunicações em expansão, as operadoras investem no atendimento aos grandes usuários, a partir da contratação de serviços de valor agregado. Os sistemas telemáticos de voz, dados, textos e imagens são o filão do mercado segmentado das comunicações. As redes do Sistema Telebrás evoluem para supervias de dados (ATM), uma tecnologia digital que otimiza a estrutura de processamento de dados para consolidar a infra-estrutura de telemática das empresas. As subsidiárias dispõem, em diferentes graus, de serviços como intercâmbio eletrônico de dados (EDI), resposta automática, correio eletrônico, videoconferência, acessos multiplataformas, conexões via Internet, entre outros, que permitem que empresas ou pessoas físicas se integrem às chamadas supervias da informação.

A autonomia do Brasil no tocante às comunicações via satélite foi construída a partir de uma política de incentivo à produção científica dada pela Telebrás que permitiu a construção de uma infra-estrutura para o desenvolvimento da comunicações de dados. No final da década de 80, o país havia inaugurado uma etapa de desenvolvimento na área de tecnologias das telecomunicações, com o lançamento do primeiro satélite brasileiro, o Brasilsat.

Na área da telefonia, a expansão foi mais tímida do que a contabilizada na década anterior, mas indubitavelmente houve uma significativa evolução de serviços e da rede. Em 1984, houve o lançamento do Telecard Internacional, no ano seguinte, o Atendimento Telefônico Rural pelas Estações Costeiras-ARCOS, o Serviço Telefônico Público Móvel Rodoviário, Telestrada, em 1989, o *Home Country Direct-HCD* e o *Freephone*. Em 1987, a possibilidade de instalar o sistema de telefonia celular começou a ser analisada pelo Ministério da Comunicações. Dois anos depois, é inaugurado no Brasil o primeiro sistema de telefonia móvel celular, com padrão analógico AMPS (*Advanced Mobile Phone Service*).

Em linhas gerais, ao longo dos anos 70, e até meados dos 90, o Sistema Telebrás conseguiu se posicionar em 9º lugar no *ranking* mundial dos maiores faturamentos na área de telecomunicações (*Promon*, 1995). A Telebrás é considerada como uma das 500 empresas mais importantes do mundo, assim como o mercado brasileiro de telecomunicações é o mais promissor e cobiçado da América Latina. A partir do início de 1980, o STB desperta a atenção das multinacionais de serviços de teleequipamentos dos países centrais que buscam a expansão de seu capital industrial e financeiro. Naquele momento, o setor passava por uma significativa ampliação e modernização que permite a elevação do índice de acessos aos serviços básicos de comunicações, até a instauração do governo Sarney.

2.2- A PROBLEMÁTICA GERAL DOS ANOS 80 E O GOVERNO FIGUEIREDO

Podemos demarcar dois períodos em que se manifestam os movimentos pela quebra do monopólio estatal no Sistema de Telecomunicações no Brasil. O primeiro vai do início dos anos 80 até a Revisão Constitucional de 1988. Nesse primeiro momento, de 1980 a 1988, destacamos entre os agentes desestatizantes externos, o Banco Mundial, que anuncia explicitamente seu interesse em apoiar a privatização do Sistema Telebrás. O caso NEC é o acontecimento emblemático do período, quando aparecem reunidas as principais forças internas interessadas na quebra do monopólio público no segmento das comunicações via satélite. As práticas políticas lesivas à regulamentação sobre concessões no sistema de radiodifusão, prevista no Código Brasileiro de Telecomunicações, ao lado da crise gerencial, financeira e infra-estrutural que o STB começa a enfrentar diante das restrições orçamentárias e administrativas impostas ao setor a partir do governo Sarney, são fatores que marcam profundamente essa fase.

O segundo período, de 1988 a 1995, começa com a instituição da Carta Magna que, no tocante às telecomunicações, dificulta a definição de princípios regulatórios para o setor, apesar de reforçar o monopólio do Estado. A partir da Constituinte de 88, tornam-se mais aparentes e incisivas as práticas privatizantes, dado o próprio acirramento da crise de investimentos no Sistema Telebrás. As medidas liberalizantes do governo Collor, com destaque para a revogação de restrições à instalação de redes de serviços limitados nas localidades não atendidas por rede de serviços públicos comuns, a formação do lobby das empresas privadas nacionais a favor da desestatização dos serviços de telecomunicações nacionais e, por fim, o projeto de privatizações de grandes empresas estatais, do presidente Fernando Henrique Cardoso, que, de fato, promove a quebra constitucional do monopólio público no âmbito das telecomunicações no Brasil, representam os movimentos principais desse segundo período.

A abertura do Sistema de Telecomunicações no Brasil para a total exploração da iniciativa privada foi decretada em maio de 1995. Este fato resulta da ação de forças externas (BM, FMI, governo americano) e internas (empresariais e políticas) que representam, alguns movimentos e pressões particulares ao caso brasileiro e outros comuns aos demais países da América Latina, que igualmente recorreram à desestatização de seus sistemas de telecomunicações, pressionados por suas dívidas externas.

Orientado pela lógica do capital informação, para usar a expressão de Dantas (1996), transmitido em alta velocidade, através de redes sofisticadas e globais de comunicação, atendendo a uma exigência de mercado trazida com as transformações no padrão de acumulação, países como os EUA e a Inglaterra quebraram seus monopólios no setor de telecomunicações. A necessidade de expandir o capital nacional nos setores produtivos de equipamentos e serviços de telecomunicações, adequa-se às linhas gerais da política-econômica neoliberal desses países e os torna fios condutores de privatizações na América Latina e de liberalizações na Europa, a partir de meados dos anos 80, como vimos.

Também os PTTs europeus que, na situação anterior tinham o interesse principal de atender os seus mercados domésticos¹⁷, com a ruptura do padrão de concorrência anterior e dado o seu próprio desenvolvimento acumulado, aliado à expansão da telemática, levando a uma convergência não apenas tecnológica, mas de interesses e de práticas comerciais; passam a adotar estratégias empresariais voltadas para a conquista de mercados externos.

Assim, as operadoras européias, na década de 80, despontam no mercado mundial de telecomunicações e encontram importantes nichos mercadológicos em países em desenvolvimento, com altos índices de demanda reprimida em vários segmentos de serviços de telecomunicações, que oferecem expressivo potencial de compras. A AT&T, até 1984, mediante as amarras legais que a regulamentação norte-americana impõe ao seu monopólio no setor de telecomunicações dos Estados Unidos, vê-se impedida de expandir seus serviços e equipamentos no mercado internacional. Entretanto, a partir de meados de 80, a empresa passa a ter significativa participação no processo de privatização das telecomunicações na América Latina, assim como as Baby Bells, surgidas da sua fragmentação.

O grande desafio para a América Latina na área é justamente o de garantir que seus sistemas de telecomunicações absorvam os investimentos necessários tanto para ampliar a rede básica como para expandir os serviços de valor agregado, absorvendo

¹⁷ Diferentemente do que ocorria com os produtores de equipamentos europeus, beneficiados pela regulamentação norte-americana e pela política de “campeão nacional” dos seus governos, que garantiam a sua hegemonia no mercado mundial.

novas tecnologias e promovendo a digitalização, em condições de colapso das fontes de financiamento tradicionais, após a crise do endividamento externo e de reestruturação do sistema capitalista em escala global. Nessas conotações, esses países estão condenados à privatização.

O Brasil se destaca entre os seus países vizinhos, no que se refere ao mercado de telecomunicações e à economia do setor porque tem o maior mercado em potencial de crescimento da região. Sua condição ímpar decorre também do fato de ter, vale destacar, o único centro de pesquisa e desenvolvimento de tecnologia da América Latina, o CPqD. Além disso, até o início da década de 90, as empresas multinacionais de equipamentos e serviços encontravam significativas restrições para dominar o mercado brasileiro de telecomunicações devido a políticas nacionalistas e protecionistas no sentido da substituição das importações e da reserva de mercado para as empresas aqui instaladas.

Mas, em meados da década de 80, como vimos, a capacidade de expansão do STB começava a ficar bastante comprometida devido à dificuldade de auto-investimento que se instaurou no setor em função das políticas econômicas adotadas pelo Estado diante da crise. O Brasil, após o ciclo econômico expansivo do período militar, que vai de 1967 a 1975, entra num período de desaceleração que se transforma em crise em 1979, em decorrência daquilo a que Conceição Tavares chama de “retomada da hegemonia americana”. Acompanhando o momento geral dos países endividados do chamado terceiro mundo, o Brasil acaba recorrendo ao Fundo Monetário Internacional (FMI), o que reforça a dependência do país em relação ao governo norte-americano, o qual procura nesse momento, nos termos de Hills (1997), como vimos, reforçar o seu “poder relacional” sobre os organismos financeiros e os países centrais e periféricos.

O setor de telecomunicações foi utilizado como instrumento de estabilização econômica através da contenções de tarifas e de restrições ao investimento (Costa, 1997). A grande demanda reprimida por serviços básicos se agrava, com a fila por telefones aumentando, nessas condições, acima da capacidade de atendimento do Sistema Telebrás, de modo que, ao final dos anos 80, os indicadores da *holding* delineavam o quadro de um setor em fase crítica. Essa situação foi o lastro do discurso privatista.

As pressões pela privatização são perceptíveis já no início de 1980, embora a questão fosse abordada de maneira sutil pelos órgãos financiadores transnacionais e

representantes das multinacionais da área quando mantinham contatos com o governo brasileiro. Essas pressões aparecem com mais evidência a partir de 1983, penúltimo ano do governo Figueiredo. No entanto, os movimentos privatizantes naquele momento se depararam com fortes barreiras internas; tanto da parte da burguesia industrial brasileira quanto do movimento social e político de esquerda, com destaque para o sindicato dos trabalhadores das empresas de telecomunicações, SINTTEL, que se fortalecia diante da crise do regime militar.

Mas o fato é que naquele ano, os agentes externos financiadores, credores de toda a América Latina, especialmente o Banco Mundial, manifestaram, de maneira bem pouco sutil, o interesse na desestatização das telecomunicações brasileiras. Assim, por exemplo, um dos membros do Conselho da *América's Society*, órgão patrocinador da Comissão da Dívida do Banco Mundial, cujo nome foi mantido em sigilo, concedeu, em 13 setembro de 1983, uma entrevista à revista norte-americana *Executive Intelligence Review* sobre a situação econômica do Brasil e a dívida externa da América Latina. Na entrevista ficou patente a condição submissa dos países latino-americanos diante das pressões pela privatização de seus setores estratégicos, dada a sua condição de devedor:

“É um processo lento. Primeiro nós temos nos reunido com eles, como eu já disse, para pressioná-los a mudarem as leis. Depois, existe o fato de que nós não daremos mais dinheiro até que eles façam isso. Nós temos dito a esses governos: Se vocês querem investimento estrangeiro, vocês têm que eliminar aquelas barreiras. O entrevistado ainda completa: Nós temos conseguido alguns resultados. O Equador recentemente afrouxou as restrições quanto aos investimentos externos. O Brasil está manobrando nesta direção. A organização responsável na determinação de quais são as indústrias de interesse nacional está ficando mais flexível e permitindo um maior investimento externo. Enquanto isso, as medidas correntes adotadas pelo FMI são bastante amargas e os países endividados não possuem outras fontes de crédito. Eles concordarão mais cedo ou mais tarde” (Vianna, 1993).

No início da década de 80, portanto, já não havia como refutar a nítida pretensão de órgãos financeiros como o FMI e o BM em promover a desnacionalização do sistema

de telecomunicações em cada país da América Latina.

As barreiras às quais o representante da Comissão da Dívida Externa se referia estavam no Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT) que, apesar de ter muitos de seus artigos, parágrafos e alíneas burlados, principalmente no tocante ao sistema de radiodifusão, concedia à União a exploração irrestrita dos serviços e de todo o mercado de telecomunicações no país. Além disso, podemos apontar como uma significativa barreira à hegemonia da iniciativa privada estrangeira no setor a Portaria nº 215 do Ministério das Comunicações que declara preferencial a Tecnologia Trópico do CPqD, garantindo 50% do mercado a fornecedores nacionais (*Telebrás*, 1997b:76), o que limitava a ação das próprias multinacionais instaladas no país, especialmente no que se refere à importação de equipamentos de suas matrizes.

As indústrias estrangeiras (e nacionais) de equipamentos e serviços em telecomunicações sempre detiveram, mesmo diante das restrições impostas pelo CBT, uma importante fatia do mercado brasileiro, pois a legislação, com o intuito de internalizar a produção nesses setores e de acordo com a lógica adotada pelos governos militares, da aliança entre o capital privado internacional, o capital nacional privado e as empresas estatais, garantia a terceirização no fornecimento de teleequipamentos, de novas tecnologias e do franqueamento, através da política de compras do Sistema Telebrás que se constituía em reserva de mercado para empresas instaladas no país. Mas a empresa estatal era a responsável direta de todos os serviços essenciais, delegando para a iniciativa privada apenas os acessórios¹⁸.

O Código Brasileiro de Telecomunicações previa, desde sua instituição, que as atividades básicas como as acessórias eram naturalmente desempenhadas pelo explorador do serviço. Apenas a fabricação e a instalação das centrais telefônicas fugiam à regra. Nada era delegado. “*Até o aparelho telefônico do assinante, o seu respectivo fio e o catálogo telefônico eram de propriedade da concessionária do serviço*” (Idem, p. 156).

¹⁸ A empresa privada se beneficiava também da política corrente em áreas como a da abertura de pontos de vendas de aparelhos telefônicos, prestação de serviços e comercialização de serviços prestados através de rede pública, de modo que, segundo Vianna, era possível promover a privatização de atividades, sem promover a privatização de capital (Vianna, 1993:157).

Essas atividades eram monopólio público e foram passadas à iniciativa privada, que a partir de atos específicos começou a desenvolver inúmeras atividades, dentre as quais: (1) a execução de obras civis e de engenharia, inclusive de telecomunicações, necessárias à implantação, expansão e melhoramento dos serviços; (2) a construção de rede condominial e de rede interna dos imóveis; (3) a comercialização de equipamentos, inclusive modems e centrais privadas de comutação telefônica-CPCT's; (4) a fabricação de peças, componentes, estações, equipamentos terminais e acessórios, de um modo geral; (5) a prestação de serviços de engenharia de projetos para assinantes; (6) a manutenção da rede externa, de rede condominial e da rede interna dos imóveis; (7) o conserto e manutenção dos aparelhos de telex, telefônicos e quaisquer outros equipamentos terminais de assinantes, independentemente de sua natureza e de seu porte; (8) a cobrança, pela rede bancária dos serviços prestados (Vianna, 1993:157).

Exagera, no entanto, obviamente, Vianna, quando afirma que, ao adotar a forma de capital aberto, as ações sendo cotadas livremente nas bolsas, a Telebrás poderia ser considerada uma empresa privada¹⁹. Assim,

“Do capital social total da Telebrás, a União detinha, em 27 de setembro de 1992, apenas 23,07% das ações, cabendo os 76,93% restantes aos mais de seis milhões de acionistas particulares. (...) Embora a União detivesse 57,54% do capital votante (ações ordinárias), os acionistas particulares detinham 99,94% das ações com preferência no recebimento de dividendos (ações preferenciais). Até 1992, com relação às ações ordinárias, a União Federal mantém o controle do capital com 62,1 bilhões de ações. A Fundação Telebrás de Seguridade Social - Sistel fica em 2º lugar, com 15 bilhões e o 3º, a Caixa de Previdência dos Funcionários do Brasil, com 1,4 bilhões de ações”²⁰(Vianna, 1993:62).

¹⁹ O quadro de presença de multinacionais no mercado brasileiro de telecomunicações, seja prestando serviços ou fornecendo produtos, nos permite constatar a efetiva e significativa participação da iniciativa privada no STB, antes mesmo de haver a quebra do monopólio público no setor. Só na área de contratações de terminais distribuídos por fabricantes, de 1984 a 1993, verificamos que as multinacionais forneceram ao país quase 90% dos terminais telefônicos aqui implantados: Equitel 17%, a NEC 20%, Ericsson 26%, BATIK 1%, SID 7%, SESA 8%, Promon 9%, Alcatel 10% (*Promon*, 1995: 27).

²⁰ Em 1993, entre 33 e 36% das ações preferenciais do Sistema Telebrás estariam nas mãos de fundos de

Na verdade, a inovação importante do Brasil na área foi o fato de que o acesso do usuário à rede telefônica residencial era possível a partir da prática do auto-financiamento, em que o usuário é proprietário da linha telefônica e acionista da empresa. A operadora cobrava um montante pela linha antes de disponibilizá-la para o cliente. Com a deteriorização do sistema, esse tempo de espera chegou a dois ou três anos. Em 1990, a Telebrás vendeu 900 mil terminais telefônicos pelo plano de expansão, sendo que o prazo de entrega de todos foi vencido, mas nenhum deles entregue. Em 30-06-91, a Telebrás contabilizou 773.000 solicitações para instalação de telefones ainda pendentes. A iniciativa do governo para amenizar a inadimplência das operadoras com o usuário foi reduzir os novos planos de expansão. Em 31-01-92, aquele número já havia sido reduzido para 96.200 (foram contratados 385.049 terminais e instalados 857.015).

Atualmente, 75% das ações do Sistema Telebrás, que detêm em média 90% da planta de telecomunicações existente no País e atua em uma área em que vive mais de 90% da população brasileira, estão em poder público. A União Federal resguarda o controle acionário da empresa com pouco mais de 50% de suas ações ordinárias da totalidade do capital; isto é, tem pouco mais de um quinto das ações da *holding*. No entanto, a União detém menos de 22%. A maior parte das ações da Telebrás é de propriedade particular, com cerca de 40% do total em poder de estrangeiros e o restante está pulverizado (*Minicom/Internet*, 1997:9).

O **Quadro 3** apresenta os dados oficiais referentes à propriedade do capital da Telebrás até o ano de 1997.

Quadro 3

Distribuição acionária do Sistema Telebrás em 1997

CAPITAL VOTANTE		CAPITAL TOTAL	
Acionista	%	Acionista	%
União	50,04	Bank of	24,83

investimentos estrangeiros, o que já denunciaria as pressões pela privatização da holding Telebrás (Vianna, 1993:132).

Federal		N.Y	
TemploDev	0,59	União Federal	21,45
State Street	0,44	PREVI	2,72
Latinoame rica	0,38	Fundo Mut. Inv.	2,38
Latinvest	0,36	FUNCEF	1,28
Genesis Asset	0,36	PETROS	0,83
General Motor	0,31	CENTRU S	0,68
PRINCIPAIS ACIONISTAS DA TELEBRÁS			
Acionistas/capital votante		%	
Garantia		0,28	
TemploEm		0,24	
Outros		47,00	
Acionistas/capital total		%	
State Street		0,64	
Credit Suisse		0,47	
Outros		44,00	

Fonte: *Minicom*, Dez/97

De acordo com o mapeamento da Telebrás de seus atuais acionistas, a quantidade de detentores de ações da *holding*, que chegou a 6 milhões em 1995, reduziu-se para 4,3 milhões ao final de 1996, devido às vendas realizadas por acionistas que tinham o controle de ações recebidas através do sistema de autofinanciamento. Notamos,

então uma maior concentração das ações da estatal em poder de um menor número de acionistas, o que deverá facilitar a venda das cotas do Sistema Telebrás²¹.

Mas, as dificuldades que o setor começava a enfrentar na primeira metade dos 80, apontavam para uma situação de deterioração crescente, propiciando, justamente, o avanço do discurso privatista. Em 1981, tornou-se mais problemática a realização de expansão do sistema devido à crescente escassez dos investimentos a partir da adoção de uma das medidas mais danosas ao sistema, adotada no governo Figueiredo: a extinção do Fundo Nacional de Telecomunicações (FNT), instituído pelo Código Brasileiro de Telecomunicações, que criava, na verdade, uma fonte própria de recursos para investir no setor, mas que na lógica centralista e autoritária dos governos militares não foram devidamente justificados, o que segundo Vianna, serviu para minar o monopólio, pela situação comprometedor da administração do Fundo (Vianna, 1993). Seja como for, a sua extinção implicou na transferência dos recursos alocados do Fundo Nacional de Desenvolvimento- FND, entre eles o FNT, para o Tesouro Nacional, o que dispersava os ganhos do setor e os direcionava a outras áreas. O resultado foi a estagnação da capacidade produtiva da indústria de equipamentos de telecomunicações. Com a crise de investimento no setor, as estatais deixaram de fazer encomendas, e a produção de teleequipamentos chegou a cair pela metade.

Nessa época apareciam as primeiras críticas ao gerenciamento estatal no setor de telecomunicações, o que contribuiu para o questionamento da eficiência do Estado enquanto administrador e regulador do STB. Esse problema reduzia, em termos de opinião pública, o impacto positivo do II PND, no tocante ao programa de ampliação do sistema Telebrás e da integração nacional, que permitiu o índice de telefones por cem habitantes saltar de 1,61, em 1970, para 7,0, em 1984. Além de ter promovido, no período de 1974 a 1977, um crescimento acumulado de 76% na área de telefones em serviço.

²¹ Essa situação da *holding* denuncia que a reforma empreendida no setor, em 1995, já repercute na formação acionária da empresa, o que, de certa forma, favorece à privatização, que teve origem nas dificuldades gerenciais e financeiras, enfrentadas pelo o sistema desde meados da década passada e nas brechas concedidas pelo executivo às empresas estrangeiras da área, como vimos e ainda observamos mais adiante.

A extinção do FNT comprometeu o desenvolvimento do setor no Brasil, fazendo com que os problemas relativos à falta de diversificação e qualificação dos serviços crescessem e originassem a situação preocupante do sistema no início da década de 90, reforçando os argumentos contra o monopólio estatal no setor. Diante da redução da demanda por teleequipamentos das operadoras, por outro lado, *“as pequenas e pioneiras indústrias de capital nacional, (...) começaram a fechar e as grandes empresas, de capital multinacional, reduziram drasticamente seus quadros”* (Vianna, 1993:85).

Induzida pelos empresários do ramo de teleequipamentos, a Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica-Abinee pressionou o presidente Figueiredo a realizar uma revisão da política de investimentos. O documento encaminhado pela Abinee ao governo federal reivindicando maiores níveis de investimento no setor apesar de apresentar argumentos plausíveis, alegando que o Sistema Telebrás não era inflacionário, não fazia muitas importações e assim não comprometia a balança de pagamentos e ainda contribuía para sanar o déficit de outras estatais, não obteve a resposta pretendida. O Brasil ingressava num período de grave crise econômica que tornou-se mais crítico quando o governo recorreu ao FMI em finais de 1982. O resultado foi cortes mais drásticos nos níveis de investimentos nas estatais, sobretudo no setor de telecomunicações. Um ano depois, as operadoras tiveram que reduzir os níveis salariais de seus empregados.

Absurdo maior foi, ainda no governo Figueiredo, em 1984, a isenção dada às empresas de radiodifusão do imposto sobre serviços de comunicações, criado naquele momento, aplicado essencialmente aos serviços públicos básicos, o que vinha em benefício exclusivo dos grandes empresários e dos políticos proprietários de emissoras de rádio e TV no país²², isentos de taxas de concessão e de uso de serviços de transmissão, que formam um mercado oligopólico extremamente concentrado e competitivo no Brasil.

“Assim sendo, o setor de telecomunicações, que dispunha de uma tarifa de 30% exclusivamente para investimento, perdeu-se e, mais tarde, passou a

²² Para uma análise econômica do mercado brasileiro de televisão comercial, vide Bolaño (1988).

ser tributado (além do imposto de renda, do qual estão isentos vários serviços públicos), com uma alíquota de 25% (...)” (Idem:86).

Essa medida provocou a sobrecarga do setor, colaborando para a crise do Sistema Telebrás, interferindo na expansão das redes de comunicação e dos serviços. Só em 1986 o confisco chegou a US\$ 1,5 bilhão, o que poderia ser revertido para a compra de meio milhão de terminais telefônicos convencionais. O valor correspondia, na época, a 2/3 (dois terços) da dívida externa do setor.

Sem investir na ampliação de atendimento da demanda por mais e melhores serviços, os congestionamentos nas linhas telefônicas se agravaram. O Brasil passou, no início da década de 80, a ter uma das maiores taxas de congestionamento do mundo, com o índice de quase 7,0%, quando a taxa máxima permitida pelo padrão internacional é 6,0%.

Ao problema da isenção soma-se o da sobrecarga de impostos, que afeta sobremaneira a dinâmica econômica do STB. Quando as telecomunicações no Brasil estavam sob exploração privada, as multinacionais gozavam de imunidade ou isenção de quase todos os impostos federais, estaduais e municipais. No entanto,

“quando estes serviços passaram a ser explorados pelo Estado, encontravam-se em situação tão caótica que, para a sua recuperação, o simples reajuste das tarifas não seria suficiente. Assim, a Lei nº 4.117, de 1962 autorizou a cobrança de uma sobretarifa temporária (por dez anos) de trinta por cento, incidente sobre serviços públicos de telecomunicações” (Vianna, 1993:105).

Passados os dez anos, essa sobretarifa continuou e altos impostos sobre serviços públicos essenciais passaram a ser cobrados. O Brasil começou a praticar uma política tributária que ameaçava o Sistema Telebrás²³.

²³Nos termos de Vianna, o Brasil é um campeão nas cobranças tributárias sobre serviços de telecomunicações (Idem, p. 107). O setor paga de ICMS cerca de 17 a 25% sobre os serviços, a depender do Estado, e mais 2,65% de contribuições sociais federais. A União ainda cobra o IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) sobre os equipamentos utilizados nas telecomunicações. Há países desenvolvidos que não cobram impostos sobre os serviços de telecomunicações, como França e Alemanha. Quando muito as taxas

A situação do setor²⁴ se agravou com a promulgação de um outro decreto-lei que proibia a assinatura de contratos, por empresas públicas, que previssem, para atividades futuras, o desembolso de mais de 20% do valor contratado.

Outra iniciativa que altera a forma de investimento e conseqüentemente o crescimento do STB é a permuta compulsória de Ações por cotas do Fundo Nacional de Desenvolvimento. Com a queda do regime militar, em 1984, o FNT ressurgiu e o FND ganha uma nova feição. Através da União, ele passa a realizar investimentos no setor, conforme previa o Plano de Metas, criado no governo de Juscelino Kubitschek. Nessa época, é criado o imposto sobre serviços e, assim, o Sistema Telebrás deixa de contar com recursos extraordinários da sobretarifa de 30% do FNT para o seu auto-investimento e passa a pagar 25% de imposto para prestar serviço público²⁵. O recurso para atender as propostas do Plano de Metas para o Sistema Telebrás, foi adquirido a partir de ações do capital social de empresas lucrativas²⁶.

de impostos chegam a 8%, como em Portugal e 3%, no Japão e Estados Unidos. O setor recolhe Imposto de Renda, Imposto sobre Serviços de Comunicações (ISC), Imposto sobre Serviços (ISS) e FinSocial.

²⁴ Em meio a queda de qualidade dos serviços e na densidade telefônica do STB, a única empresa que se mantinha saudável era a Cia. Telefônica do Brasil Central, fundada em 1954. “A empresa cresceu com seus próprios recursos, apoiou-se nas forças das comunidades atendidas e em seus milhares de usuários.” (Gordinho, 1997: 79).

²⁵ Em 1990, o FNT era o segundo maior acionista da Telebrás, com cerca de 30% das ações ordinárias e 30% das preferenciais. Assim, os dividendos que o setor proporcionou ao FND, decorrentes das ações da Telebrás nas empresas contratadas, foram utilizados para dinamizar a iniciativa privada, através de aplicações em setores que nada tinham em comum com as telecomunicações públicas essenciais (Vianna, 1993:88).

²⁶ A partir das limitações impostas pelo governo, é válido ressaltar que a ordem de confiscos não se restringiu à medida de permutação de ações por cotas do FND. Houve, ainda, entre 1984 e 1988 a subscrição compulsória dos lucros do setor em Letras do Tesouro Nacional, exigência de antecipação do pagamento de Imposto de Renda, sem vantagem ou benefício ao funcionamento do sistema. Em contrapartida, a Constituição de 1988 criou o imposto incidente sobre a prestação de serviços essenciais de comunicações, beneficiando os Estados da Federação que não exploram serviços básicos de telecomunicações.

O que podemos concluir, em suma, do processo referente ao FND que acabamos de discutir é que a União, justificadamente ou não, retirou recursos do Sistema Telebrás para investi-los em outras áreas, beneficiando a iniciativa privada²⁷.

Em 1984, inserido no debate mundial de questionamento da eficiência e produtividade das telecomunicações sob controle do Estado, de acordo com Gordinho (1997), realizou-se um seminário, com o apoio da Telebrás, para discutir as problemáticas do Sistema Telebrás no Brasil e a tendência incentivada, já, naquele ano, pelos EUA e Inglaterra que encerravam o monopólio sob suas redes de comunicação.

Os usuários naquele momento não percebiam os efeitos depreciativos das medidas de ajuste de investimento no STB, empreendidas pelo governo, o Brasil sentia alguns benefícios do período expansionista. Naquela época a telefonia começou a se popularizar, com a instalação de telefones semipúblicos, comunitários e das CPCTs nas áreas de baixa renda. Mas os serviços de valor agregado também se expandiam através da difusão de redes de comunicação de dados:

“a rede Transdata (1980); o Airdata (1981), para comunicação de dados aeroviários dirigidos, exclusivamente às companhias associadas à Société Internationale de Télécommunications Aéronautiques-SITA; o Interdata (1982), que permitia o acesso dos usuários brasileiros a bancos de dados estrangeiros; o Finadata (1982), dirigido para os segmentos bancários e de comércio exterior, dando acesso a informações sobre o mercado financeiro mundial; o Interbank (1984), para os bancos associados à Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications-SWIFT” (Gordinho, 1997:80).

²⁷ Diante desse quadro, a administração do FND fez pressões para a transferência de todas as ações da Telebrás em suas empresas controladas que excediam aos 51%, necessários ao controle acionário e que essas operadoras não tivessem direito a voto. Mas, a proposta foi recusada pelo Departamento Jurídico da Telebrás, pois a *holding* não pertence integralmente à União. Essa atitude se traduziu num verdadeiro bombardeio à estrutura de monopólio estatal da Telebrás e o mais intrigante, medidas empreendidas pelo próprio Estado, na figura representativa do governo, apoiado pelos interesses da iniciativa privada.

O Brasil, no ano de 1980, também deu um salto importante na área de comunicações via satélite com a utilização do satélite do consórcio internacional Inmarsat, do qual o país fazia parte. Em 1981, começou a operar, em caráter nacional, a Televisão por Canal Permanente de Satélite-TV SAT e no ano seguinte foi criada o Videosat, para difundir sinais de TV a comunidades isoladas.

No que se refere à questão das tarifas, o Sistema Telebrás sempre praticou uma das mais baixas do mundo, nas chamadas locais e assinatura mensal, o que .diante da inflação e sem reajustes, ajudava a descapitalizar o setor. Em contrapartida, as tarifas internacionais estavam entre as mais altas do mundo.

No Brasil, a prática dos subsídios cruzados foi implementada pelo Sistema Telebrás após a estatização do setor na década de 60. Procurava-se fazer com que os serviços mais rentáveis e as regiões mais desenvolvidas contribuíssem para o atendimento às periferias, à interiorização e aos serviços de natureza social.

Na avaliação da administração da Telebrás, hoje, o subsídio cruzado foi desfigurado devido, por um lado, à limitação de sua aplicação ao serviço telefônico e, por outro, à sua restrição às populações das periferias; no entanto, as áreas mais carentes são exatamente aquelas desprovidas de atendimento telefônico.

Critica-se também o caráter antinflacionário da política tarifária:

“Desde antes da constituição do Sistema Telebrás, quando o poder de fixá-las era fragmentado em nível municipal, as tarifas eram estabelecidas segundo critérios totalmente dissociados dos custos dos serviços correspondentes-apesar das regras estabelecidas pelo CONTEL- o que levou as concessionárias da época a não realizar os investimentos necessários à expansão da rede e à melhoria dos serviços. Posteriormente, já com o Sistema Telebrás constituído, as tarifas passaram a ser definidas pelo Governo Federal, como autoridade econômica, com o interesse centrado na contenção do processo inflacionário, e não como poder concedente-condição em que deveria cuidar de sua compatibilidade com os custos” (Minicom, 12-12-97:7).

A partir de 1978, foram criados alguns mecanismos de controle sobre as estatais seguindo um modelo compatível com os programas de estabilização econômica propostos

pelo FMI. O Governo Federal cria órgãos com a tarefa de controlar o desempenho das estatais (SEST, COMOR, CISE, CCE), o que impedia o setor de realizar auto-investimentos e expandir o sistema. Segundo o FMI, esses investimentos das estatais contribuíram para ampliar o déficit público. Diante desse argumento, a Telebrás deixa de adquirir equipamentos através de recursos liberados (sob empréstimos) por financiadores, o que resultou na estagnação da expansão da rede. Essa política se traduziu em cortes sistemáticos dos planos de auto-investimento do Sistema Telebrás. Na verdade, a partir da atuação da Secretaria de Controle de Empresas Estatais (SEST), como controladora de salários, investimentos e endividamentos das empresas, muitas estatais tiveram seu desenvolvimento e expansão empatados e contidos.

De acordo com o Minicom, as restrições à gestão empresarial impostas às empresas estatais, notadamente a partir de 1988, com a revisão da Constituição Brasileira, e sobretudo, com a Lei de Licitações 8.666/93, acabaram por igualar essas empresas à administração pública e burocratizaram os serviços de telecomunicações, o que gerou entraves adicionais para o investimento no crescimento da planta do setor. Assim:

“Ao invés de disciplinar as empresas estatais pela exigência de resultados no cumprimento de sua missão, as condicionantes constitucionais foram implementadas através de mecanismos de controle de meios, que além de ineficazes, limitam exageradamente a flexibilidade operacional indispensável à atuação empresarial, particularmente em ambiente competitivo” (Minicom, 12-12 97:9).

A exigência de processos licitatórios extremamente burocratizados e formalistas para as contratações de bens e serviços geram o aumento de custos e prazos, afetando a gestão de recursos humanos, com restrições salariais e exigência de concurso público para contratação e progressão interna, passando pela impossibilidade de constituição de subsidiárias ou participação acionária em outras empresas sem prévia autorização legislativa, além da exigência de seu orçamento de investimento ser submetido à avaliação e aprovação do Congresso Nacional.

“Acresce-se a isso o aumento de custos operacionais decorrente da instituição de miríades de controles necessários ao atendimento do excessivo formalismo dos diferentes

órgãos internos e externos de fiscalização” (Idem). Alguns setores do quadro de funcionários da Telebrás, como técnicos, operadores de sistemas, gerentes de redes, administradores de departamentos, responsabilizam, em geral, o governo pelas falhas na administração do STB, em contrapartida o Minicom não se manifesta sobre as limitações do setor tecendo críticas ao Executivo.

“Desde 1988, nós funcionários do Sistema Telebrás prevíamos a privatização do setor. As operadoras públicas começaram a sofrer bombardeio, sobretudo porque o governo é um péssimo administrador e dispomos de uma regulamentação defasada e plena de falhas” (entrevista realizada, em 06/01/98, com um funcionário do quadro administrativo da Telebrás, cujo nome pediu para manter em sigilo).

A acomodação do monopólio, resultante da ausência de competição, também é freqüentemente apontada como fonte de ineficiência das operadoras públicas. Seria mais adequado²⁸, no entanto, falar em ineficiência do próprio Estado brasileiro na matéria.²⁹

²⁸ *“A necessidade de conquistar e manter clientes, em ambiente de competição, funciona como poderoso estimulante à busca de soluções inovadoras para o melhor atendimento à demanda, para a redução de custos e para a melhoria da qualidade. Esse estímulo, as empresas estatais da área de telecomunicações não tiveram.”* (Minicom/Internet, 12-12-97:6)

²⁹ Um exemplo emblemático que registra com muita propriedade a falta de incentivo do governo federal para aguçar a competitividade entre o Sistema Telebrás e empresas privadas no mercado internacional é o caso do consórcio entre a Embratel e o monopólio português CPRM-Marconi para disputar licitação de privatização da Entel peruana. A empresa brasileira, através da parceria pretendia expandir seus negócios internacionais mas as amarras legais que limitam a ação das operadoras estatais impediram que o empreendimento da empresa pública tivesse sucesso. A Constituição exige que as associações entre empresas estatais e empresas privadas sejam previamente aprovadas pelo Congresso Nacional. Resultado: a licitação da Entel foi realizada, em **1994**, sem a participação do consórcio luso-brasileiro, sendo a CNTE a vencedora da disputa. No entanto, o fato mais absurdo não foi o entrave legal para permitir a concorrência daquela parceria no mercado peruano de telecomunicações, mas o de que, até 1996, a

2.3- DE SARNEY A ITAMAR FRANCO

De acordo com Gaspar Vianna, o processo de reconquista do setor pelas grandes corporações internacionais e de investimentos dos grandes blocos de capital no Brasil iniciou-se em finais do governo Figueiredo, mas foi desencadeado a partir do governo Sarney (1985-1990). Neste governo, comenta Vianna,

“articulam-se as primeiras providências ousadas e explícitas no sentido de se dismantelar o modelo brasileiro de telecomunicações. Atuação neste sentido foi desenvolvida pelo então Secretário-Geral do Ministério das Comunicações, Rômulo Vilar Furtado, a primeira voz a defender abertamente dentro do próprio governo a ‘privatização’ do setor” (1993:254).

Em linhas gerais, o que aconteceu com o STB durante o governo Sarney foi uma “politização” do sistema, pois, as teles estaduais passam a ser presididas por políticos indicados pelos governadores de Estados e não mais por técnicos da área, como ocorria anteriormente, o que provocou a perda de autonomia de gestão da Telebrás sobre todo o setor. Também no segmento da radiodifusão³⁰, no tocante às concessões, houve uma

autorização para que a Embratel entrasse em condições isonômicas na disputa ainda tramitava pelas Comissões da Câmara.

³⁰ Grande parte das concessões e permissões distribuídas destinavam-se à barganha de votos na Constituinte, sobretudo na disputa dos cinco anos de mandato pretendidos pelo presidente Sarney. Mais da metade de outorgas concedidas nesse governo, 586 concessões e permissões, foram distribuídas no período crítico de disputa da revisão constitucional, a partir de novembro de 1987 e estenderam-se até a véspera da promulgação da Carta Magna, foram 257 em setembro de 1988, até o dia cinco de outubro, data de sanção da nova Constituição (Fórum Nacional pela Democratização das Telecomunicações. *Dossiê das Comunicações*, 1996:12). A trajetória da radiodifusão brasileira evidencia as falhas no rigor da regulamentação do STB, com relação ao critério de concessões. As arbitrariedades cometidas nos governos Figueiredo, Sarney, Collor e Itamar Franco, permitiram que esse segmento da área de telecomunicações no Brasil se

hiper-politização, especialmente no final do governo Sarney, amplamente divulgada pela imprensa nacional.

A perda de autonomia de gestão, por parte da Telebrás, evidentemente, provocou um grande descontentamento entre os quadros do Sistema, provocando tensões que interferem no desenvolvimento do Sistema de Telecomunicações no Brasil. .

Dois acontecimentos importantes marcam a gestão do governo Sarney no que se refere à política de telecomunicações: a eclosão do caso NEC, fato fundamental para inaugurar o processo de pressões internas, da iniciativa privada nacional, em detrimento do monopólio do Sistema Telebrás e as alterações provocadas na regulamentação do setor em favor do enfraquecimento do monopólio público praticado no STB. Esse presidente sancionou o decreto-lei nº 525, em 1986, que concede aos operadores regionais o direito de explorar os serviços de transmissão de dados, até então, monopólio da Embratel e o decreto-lei nº 97.057, de novembro de 1988, que regulamentava a lei 4.117, sobre a noção de serviço público restrito, discriminado no Código Brasileiro de Telecomunicações, em seu artigo 6º, alínea “b”, como *“aquele facultado ao uso dos passageiros dos navios, aeronaves, veículos em movimento ou uso do público em localidades ainda não atendidas por serviço público de telecomunicações”*. Essa definição prevaleceu no âmbito das telecomunicações no Brasil, até 10 de novembro de 1988, quando o conceito de serviço público restrito foi redefinido pelo governo Sarney, assim como várias outras modalidades de serviços de telecomunicações. Esse novo regulamento, a partir de uma “categorização secundária”, trata de definições, de condições particulares para a exploração dos serviços, além de trazer novos conceitos de serviços não remunerados no Código Brasileiro de Telecomunicações.

Segundo o texto de 1988, em seu parágrafo 129º, entende-se por serviço restrito qualquer *“modalidade de serviço de telecomunicações destinado ao uso dos passageiros de veículos em movimento ou de público em comunidade temporária ou*

transformasse em um balcão de negócios. Assim, alguns aspectos do sistema de concessões de radiodifusão comprometeram a democratização das comunicações devido ao desrespeito às regras de regulamentação no STB e a prática irregular de favoritismo no processo de permissão para o uso de radiofrequência e sinais de TV em relação aos políticos e empresários fortes do país.

permanente situada em localidade ainda não atendida por determinada classe de serviço público de telecomunicações fixo local'. A alteração implementada pelo decreto 97.057, na verdade limita mais ainda o entendimento do público sobre o que seja esse tipo de serviço de telecomunicações, na medida em que aquela lei dita que esse serviço é destinado a lugares que não têm acesso a serviços fixo local, estando essas localidades submetidas ao atendimento por serviços de telecomunicações transmitidos por modalidade móvel de comunicações.

A medida do governo em baixar o decreto-lei 97.057 está amplamente relacionada com a privatização setorial, assistida na área de telecomunicações no Brasil, após esfacelamento da base nacionalista que subsidiava o governo militar e identificava sua atuação. Antes de haver uma nova revisão constitucional, marcada, inicialmente, para 1993, houve mudanças significativas na categorização de modalidades de serviços de telecomunicações que garantiram à iniciativa privada a abertura para explorar os serviços considerados não-essenciais. As alterações nos regulamentos do CBT e os anexos à lei permitiram a redefinição de serviços chamadas especiais, dentre os quais se inclui a telefonia móvel celular, excluídos da categoria de "serviços públicos" (Costa, 1997:62).

A descaracterização daqueles serviços como restritivos à exploração do Sistema Telebrás favoreceu a entrada de capital privado, em 1993, no mercado de telefonia celular, em vários Estados, o que se traduziu em um "loteamento" da participação de firmas privadas estrangeiras (NEC, Siemens, Alcatel e AT&T, instalada no Brasil em 1993) da área de teleequipamentos já presentes no país.

Pode-se dizer, então, que o governo Sarney promoveu alterações importantes na legislação brasileira sobre telecomunicações quando redefiniu algumas das atribuições de serviços públicos para as próprias empresas do Sistema Telebrás, além do seu governo ter sido palco da desmedida política de distribuição de concessões de serviços de radiodifusão, iniciada já no governo Figueiredo.

Tarifas aviltadas, limitações de investimentos, ingerência política, sucateamento dos recursos humanos, o excesso de tributação, congestionamento, demanda reprimida, são os elementos de uma crise que fragilizaram o modelo público de monopólio no STB.

O Caso NEC

Em 1985, o famoso “caso NEC” foi o início de um processo que abalou o monopólio da *holding* Telebrás no segmento das comunicações via satélite, envolvendo conflito judicial entre a iniciativa privada nacional e a Embratel, constituindo-se no primeiro movimento empreendido pela iniciativa privada nacional e internacional para quebrar o monopólio público do Estado brasileiro no segmento das comunicações via satélite.

Em 1981, a NEC do Brasil S/A ingressou no mercado brasileiro de teleequipamentos como parte do plano do governo Geisel de criar uma empresa nacional no setor, com capacidade, inclusive de competir com as multinacionais, ITT, Siemens/Ericsson, já estabelecidas no mercado brasileiro. Nessa perspectiva, o consórcio patrocinado pelo governo brasileiro, com 42% do controle do mercado de centrais telefônicas do país, era presidido por um sócio brasileiro. Em 1985, os sócios japoneses, donos do capital, moveram uma ação na Justiça pedindo a destituição de Garnero da direção da empresa. O motivo do conflito foi a política nacionalista praticada pelo empresário brasileiro, que segundo os acionistas nipônicos, era “excessivamente protecionista”, no que se refere à importação de tecnologia do Japão.

A disputa judicial durou até 1986 sem haver qualquer acordo, só eventuais tréguas. Não vamos aqui entrar nos pormenores desse processo. Do ponto de vista dos objetivos deste trabalho, o que vale ressaltar é que, diante da relação problemática com os sócios japoneses, da crise financeira enfrentada pelo empresário e de uma incisiva divulgação do caso feita pela Rede Globo de televisão, Garnero acaba negociando suas ações, vendendo-as justamente ao empresário Roberto Marinho, presidente das Organizações Globo.

O aspecto central dessa disputa pela presidência da NEC é que a partir do controle da empresa, o novo presidente ganhava poder de negociação em relação à Embratel, visando participar de empreendimentos lucrativos no setor de telecomunicações, bem no momento em que se abria a concorrência para a construção da segunda geração dos satélites Brasilsat. Alegando que, em países da Europa e nos Estados Unidos, os satélites domésticos são encomendados e controlados por

condomínios. Marinho associa-se ao banco privado Bradesco à Victory International, empresa italiana, formando o consórcio Vicom.

A parceria conseguiu assinar, em 1987, um contrato com a Embratel para garantir o direito de explorar e comercializar uma nova tecnologia, não totalmente comprovada chamada *spread spectrum*, que possibilita a transmissão de dados de computador via satélite com a utilização de pequenas antenas. O consórcio contava com o apoio de Antônio Carlos Magalhães, então ministro das Comunicações, e de Rômulo Furtado, que tentaram impor à Embratel um contrato que era lesivo aos interesses dessa estatal e ilegal, pois instituía uma empresa privada, a Victori Comunicações-Vicom, como “atravessadora” entre aquela tradicional empresa prestadora de serviços e os seus usuários. Mas a tentativa malogrou. A assinatura do contrato provocou reações contestatórias por parte dos funcionários da Embratel que, não admitindo a soberania das Organizações Globo naquele segmento, realizam a primeira e vitoriosa greve da história da Embratel, além de ingressarem em juízo com uma ação popular.

Em defesa dos termos do documento, o diretor superintendente da Vicom, Benjamin Himelgryn, alegou que o contrato só trazia riscos para sua empresa, já que a estatal não iria investir no serviço, apenas recebia as tarifas pela utilização de seus dois satélites que formam o sistema Brasilsat. Mas a cláusula problemática do documento tratava da permissão concedida pela Embratel ao Consórcio de utilizar o Brasilsat 1 e 2 para a exploração de serviços de comunicações de dados.

O acordo permitia, ainda, à Rede Globo e associados a exploração de qualquer tipo de serviço entre as operadoras, na época, controlados pela estatal. A Vicom embolsaria o pagamento dos serviços e a Embratel teria a responsabilidade de manutenção de todos os equipamentos cedidos.

Diante do escândalo e das pressões dos funcionários da estatal, a diretoria da empresa ofereceu à Vicom um novo contrato, reavaliado por uma comissão de 25 empregados que elaboraram o aditivo ao documento original, no qual o consórcio renunciaria expressamente à função de prestadora final de serviços. Mas esta não aceitou ser apenas um usuário dos serviços da Embratel (Vianna, 1993:250), levando a estatal a rescindir o contrato, sobretudo porque a Vicom deixou de cumprir alguns termos

de compromissos em relação à assinatura do aditivo pela empresa brasileira de telecomunicações.

Esse episódio foi um acontecimento emblemático na história política do Sistema Telebrás. A reação dos operários da estatal contra a Vicom foi o embrião da luta política que se travou no Congresso Nacional em defesa do monopólio público no setor, durante o processo de elaboração da Constituição de 1988.

A Constituição de 1988: consolidação das divergências políticas sobre a privatização das Telecomunicações no Brasil

A Constituinte de 1988, ao mesmo tempo em que consolidou o monopólio público no Sistema de Telecomunicações no Brasil, promoveu uma concessão constitucional para a entrada da iniciativa privada, sobretudo estrangeira, quando fragmentou os serviços de telecomunicações, separando forças políticas e econômicas regulares e de mercado. As pressões pela flexibilização na forma de regulação e no paradigma de gerência, realizada sobretudo pelos EUA e organismos financeiros internacionais, alargam a brecha do monopólio, já bastante fragilizado pela crise estrutural.

A Constituinte de 1988 acontece num momento em que se perfila um quadro de mudanças no setor de telecomunicações no Brasil. A regulamentação adaptada às transformações tecnológicas e econômicas no setor, em escala mundial, se fazia necessária para nortear a prática de política industrial, gerencial, administrativa e o mercado nacional, amplamente invadido por multinacionais, empresas de fabricação de teleequipamentos e prestação de serviços. Na ocasião, da Constituinte de 88, havia uma indefinição partidária que mostrava claramente as dissidências políticas, divididas basicamente em dois blocos: os partidos que apoiavam a quebra do monopólio público no setor de telecomunicações e os partidos que se contrapunham a essa medida³¹.

³¹ Conforme pesquisa realizada pela Prof^a. Dr. Maria Conceição da Costa sobre o processo de votação na Constituinte de 1988 e das reformas constitucionais de 1994 e 1995, no tocante às regulações e concessões de serviços de telecomunicações, é possível apontar, na revisão de 88 e nas discussões sobre a reforma

Os movimentos pela defesa do monopólio no STB, naquele momento, eram orientados pelo PT e PDT, apoiados, segundo Conceição Costa, em um certo tipo de nacionalismo. Esses partidos votaram pela manutenção do setor de telecomunicações, sob a alegação que esse setor é prioritário para o desenvolvimento nacional, sob controle do Estado (regulação e exploração).

Em defesa da desestatização do setor estariam representantes do PFL e do PMDB, que mais conservadores, apontavam como problemas no STB as limitações de investimento do governo e a saturação da rede básica, afirmando que a situação emergencial no setor só seria remediada, com a aprovação constitucional da participação maior da iniciativa privada.

De março a agosto de 1988, período em que esteve reunido o Congresso Constituinte, podemos destacar algumas das propostas de alterações do modelo institucional votadas, naquele momento, para o setor de telecomunicações:

- Proibição de legisladores e seus suplentes, bem como familiares e/ou sócios de ambos, de receberem concessões de rádio ou TV durante seus mandatos (voto 0285/ de 18 março de 1988, proposta aprovada);

- dar prioridade às municipalidades do direito das tarifas de comunicações (voto 0444/16 de abril de 1988, proposta rejeitada);

- que a lei ordinária protegesse e beneficiasse as empresas nacionais (voto 0489/28 de abril de 1988, proposta rejeitada);

- rever o projeto da comissão de sistematização para garantir que o setor público desse tratamento preferencial às firmas brasileiras quando necessário controlar bens e serviços (voto 0490/28 de abril de 1988, proposta aprovada);

- eliminar o protecionismo previsto nos projetos da Comissão de Sistematização e do Centrão, que determinam que as empresas públicas estatais não poderiam Ter nenhuma diminuição de tarifa, o que não se estende ao setor privado (voto 0493/ 28 de abril de 1988, proposta rejeitada);

- uma definição de empresa nacional menos restritiva (voto 0925/ 29 de agosto de 1988, proposta rejeitada);

constitucional de 1995, os blocos partidários e de poder que contribuíram para os movimentos de manutenção ou mudanças radicais do modelo constitucional das telecomunicações no Brasil.

- conceder à empresa nacional o direito constitucional de “proteção” assim como outros tipos de benefícios (voto 0926/ 29 de agosto de 1988, proposta rejeitada);
- proteção às firmas nacionais (voto 0927 de agosto de 1988, proposta rejeitada);
- tratamento preferencial das firmas nacionais : que nas compras feitas pelas agências do governo seja dada preferência às firmas brasileiras nas aquisições de bens e serviços (voto 0946 de 30 de agosto de 1988, proposta rejeitada);
- suprimir a frase “capital nacional” após “empresa brasileira” (voto 0947 de 30 de agosto de 1988, essa proposta poderia incorrer na preferência por empresas multinacionais, era somente necessário que essas firmas fossem nacionalizadas, no entanto foi rejeitada) (Costa, 1997:66/67).

Houve na Assembléia Nacional Constituinte uma forte tendência de liberalizar os serviços de telecomunicações e fragilizar os rigores do controle público nesse setor. Mas, naquele momento, as pressões privatizantes esbarraram com as inconsistências das discussões travadas entre os partidos políticos e a indefinição de conceitos básicos, como o de “empresa nacional”.

Mas, sem dúvidas, as forças que atuaram na Constituição de 88 desencadearam o processo de liberalização e desregulamentação do setor de telecomunicações, para acompanhar as tendências de evolução tecnológica e novas estratégias mercadológicas e de competição.

A Carta Magna, como foi dito anteriormente, definiu um modelo de gestão em que o Estado brasileiro é ratificado como controlador do Sistema de Telecomunicações no Brasil, preservando três papéis essenciais: protetor de direitos sociais tradicionais, promotor de estratégias de desenvolvimento e provedor da infra-estrutura básica de serviços essenciais. Ficam estabelecidos, por outro lado, dispositivos que impõem limites à competência da União, separando os serviços de telecomunicações em dois grupos distintos:

- Serviços de radiodifusão sonora, de televisão, de cabodifusão, de videodifusão (TV por assinatura), de música funcional e de radiochamada. Estes serviços ficaram sob custódia da iniciativa privada. O papel do Estado é reduzido à concedente e ao fiscalizador.

- Serviços essenciais para a população e estratégias para o país, serviços de exploração integrada, como telefônico, telegráficos e de transmissão de dados.

Além de excluir serviços estratégicos da categoria de “serviços públicos”, a Carta Magna cria alguns problemas para o setor, somente solucionados na reforma de 1995, ao definir como empresa brasileira toda a firma que tem sede no país, e empresa brasileira de capital nacional, aquela cujo controle e a maior parte do capital estão nas mãos de brasileiros, o que gerou conflitos só resolvidos na revisão de 1995. O aspecto fundamental dessas conceituações é que elas prevêm tratamento preferencial para as empresas de capital nacional, dando, no entanto, margem para que quem se beneficie de fato seja a iniciativa privada estrangeira, as empresas multinacionais, fabricantes de teleequipamentos e ofertantes de serviços de valor agregado. Foi esse recurso que permitiu, posteriormente, a entrada de capital privado no mercado de telefonia celular em vários Estados, e um consequente loteamento da participação das empresas multinacionais de teleequipamentos atuantes no país, como Ericsson, NEC, AT&T e Alcatel (Costa, 1997:68).

Na verdade, as sanções de propostas no processo Constituinte de 88, para ratificar o monopólio público no setor de telecomunicações no Brasil, não impediram que antes de uma revisão constitucional, marcada para 1994, fossem implementadas mudanças que abalavam o monopólio no setor, principalmente porque as indeterminações de caráter político e conceitual de serviços estabelecidos naquela ocasião, dificultaram um elemento fundamental para o bom desempenho do setor: a regulamentação.

As decisões tomadas na Constituinte de 88 contribuíram para alavancar o atual processo de reforma que assistimos no setor de telecomunicações. Naquele momento, não foi possível comprometer os serviços básicos em detrimento dos mais lucrativos, como já vem acontecendo, desde a promulgação da Lei nº 8, em agosto de 1995, mas sem dúvida, naquela oportunidade se manifestaram tendências concretas de liberalização das telecomunicações brasileiras, muito embora alguns membros de partidos que agiram na revisão contra a privatização do setor tenham mudado, posteriormente, de opinião.

A Carta Magna não trouxe em leis os resultados das reflexões feitas, naquele ano sobre as condições e importância de se manter serviços lucrativos e estratégicos de telecomunicações para subsidiar investimentos na infra-estrutura do setor, entretanto, deixou claro que, independentemente de aderir à retórica neoliberal de privatização do

Sistema Telebrás ou ratificar o monopólio público, antes de tudo o setor precisava passar por uma reforma e receber uma nova regulamentação. O problema das medidas tomadas pelo Executivo sobre as telecomunicações no Brasil reside no desvio do interesse público em favor de esforços para modernização de serviços não-essenciais, antes de ampliar a rede básica.

O Governo Collor

A Constituinte de 88 encerra o período de alterações na regulamentação do setor da década de 80. Os dois anos que se seguem à nova lei são marcados por acirrada concorrência entre as empresas multinacionais fabricantes de teleequipamentos, já atuantes no Brasil, que pressionavam pela manutenção do sistema de oligopólio no mercado de telecomunicações no Brasil, além de embargarem a entrada de novas firmas.

A grande disputa entre as multinacionais (NEC, Ericsson, Equitel, representante da Siemens, Alcatel, associada à Sid-Telecom, Motorola, Northern Telecom, ligada ao grupo Promon) começou em 1989, quando a AT&T decidiu expandir suas atividades fora dos Estados Unidos. Após o desmembramento da empresa norte-americana, em 1987, a AT&T abriu um escritório no Brasil e iniciou um relacionamento de mútuo interesse com a Sid Telecom, do grupo Machline, a quem se associou para ganhar em Curitiba-PR e em Bauru (SP) concorrências de telefonia móvel e mais tarde, tornou-se sua parceira para integrar de vez o mercado brasileiro de telecomunicações.

Na perspectiva de instalar sua filial no Brasil, a AT&T enfrentou um *lobby* formado pelas multinacionais citadas acima, que procuraram impedir a sua entrada no mercado. O secretário de comércio norte-americano, Ronald Brown, em defesa da AT&T, argumentou que o governo brasileiro estimulava o protecionismo discriminatório contra as empresas do seu país. De acordo com Brown, a multinacional de teleequipamentos e serviços se sentia inferiorizada diante do oligopólio que, pela lei de reserva de mercado, havia formado um bloco privilegiado nas licitações públicas para a compra de equipamentos pelo Sistema Telebrás.

Em meados de 1993, a AT&T instalou-se no país, na Zona Franca de Manaus, o que provocou uma desestabilização no sistema de licitações para fornecimento de equipamentos para o STB. A situação anterior apontava para uma divisão centralizada do mercado de teleequipamentos. Entretanto, naquele ano iniciou-se uma verdadeira guerra pelo fornecimento de 55 centrais telefônicas com capacidade para 720 mil novas linhas para a Telebrás. Um negócio que envolvia US\$ 200 milhões. Antes do prazo de entrega das propostas das empresas interessadas, a AT&T foi habilitada a participar da disputa, em parceria com a Sid-Telecom. Em resposta à decisão do Minicom, Ericsson, NEC e Equitel enviaram um recurso à Telebrás pedindo a impugnação do edital publicado invocando a lei da informática para justificar que a estatal não poderia estabelecer, como critério de julgamento, apenas o preço justo. A Telebrás negou o recurso. As três companhias utilizaram outras vias para barrar o avanço da AT&T.

A medida da Alcatel foi baixar os seus preços. A NEC uniu-se à Equitel contra a empresa norte-americana, recorrendo à Justiça através de uma ação judicial. A companhia japonesa fez pressão para que fosse assinada uma portaria exigindo que o índice de nacionalização dos produtos montados em Manaus fosse pelo menos de 85%.

Diante das acusações, o presidente Itamar Franco sustou a concorrência, baixando a medida provisória 388, de 16/12/93, as portarias 272 e 273, de 17 de dezembro e decreto 1.070, assinado por ele em março de 1994. Essa atitude do presidente tinha o intuito de estabelecer regras mais claras para as licitações de compra de teleequipamentos, sobretudo não levar apenas em consideração critérios técnicos, como também determinar a submissão das empresas concorrentes à lei de informática.

Ficou determinado também que as centrais telefônicas com mínimo de 85% de nacionalização ganhassem isenção de IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) por cinco anos. As facilidades fiscais na Zona Franca de Manaus ficaram também condicionadas à obtenção de índices de nacionalização iguais aos dos outros Estados do país. Posteriormente, a lei de informática foi regulamentada e os produtos de tecnologia brasileira passaram a poder ganhar licitações com preço até 12% maiores do que aqueles oferecidos pelas multinacionais (Bolaño, 1996:17).

A AT&T saiu do processo de licitação derrotada, mas ainda em 93, a empresa firmou um contrato com a Embratel para fornecer a alguns dos usuários latino-americanos

uma conexão *frame to frame* (transmissão de imagens e dados sem uso de satélite) entre os Estados Unidos e a América do Sul. E em 1995, a empresa norte-americana formou um consórcio com a Globo e o Bradesco (empresas integrantes do consórcio Vicom), para concorrer a licitações na área de telefonia celular, disputando a banda B. Esse serviço foi o primeiro a ser parcialmente privatizado no processo de desestatização do Sistema Telebrás. A banda B foi reservada para exploração exclusiva de empresas privadas tanto nacionais quanto estrangeiras, medida que atendeu às expectativas das multinacionais da área de participarem mais ativamente do mercado brasileiro de telecomunicações, sob o argumento da farta demanda reprimida apresentada nos segmentos do setor, sobretudo nas áreas de telefonia básica e telefonia móvel, o que interessa mais de perto àquelas empresas.

Seja como for, a partir de 1989, nota-se uma regressão à situação do STB, apresentada nos anos 50 e 60: a saturação do sistema telefônico, com congestionamentos de linhas, em ligações interurbanas e internacionais, demanda fortemente reprimida, enfim, descontentamento generalizado em relação ao sistema.

Entre 1980 e 1983, o Sistema Telebrás foi considerado pela UIT (União Internacional de Telecomunicações) como padrão de excelência, pois de um total de 100 ligações, zero por cento não conseguia o tom de discar em três segundos. Em 1984, a partir de uma política de supressão do padrão de manutenção, esse índice se eleva para 6%, atingindo em 1989, a marca de 38%, no Rio de Janeiro, e 41%, em São Paulo. Diante do quadro deficiente do Sistema Telebrás, o governo optou por liberar as empresas do setor para investir em infra-estrutura. No início de 1990, a Telebrás conseguiu aumentar o índice de ligações de 68% para 75%.

“Segundo a Telebrás, a taxa de congestionamento que em 1989 apresentou o seu percentual mais elevado, com 31,1%, vem caindo para 25,9%, em 1990 e 21,1%, em 1991. Será preciso, todavia, muito investimento para voltar aos padrões internacionais, em torno de 6%- tal qual aconteceu entre nós nos primeiros anos da década de 80” (Vianna, 1993:103).

Enfim, no final da década de 80 o Sistema Telebrás contabiliza um sério déficit nos segmentos do setor, causado sobretudo pela carência de investimentos, muito embora esse fosse o momento em que se dava a campanha para a presidência da

República e os candidatos baseavam seus discursos na necessidade de retomar os investimentos em setores estratégicos e obras sociais.

Eleito em 1989, Fernando Collor de Mello, nos dois anos em que esteve no poder, empreendeu medidas significativas no sentido da privatização de setores importantes da economia brasileira, prescritos no Plano Nacional de Desestatização, criado pela Lei 8.031, de 12 de abril de 1990, que somente não incluiu o setor de telecomunicações, área tratada em um plano específico.

Durante a campanha, Collor assumiu o compromisso de defender as estatais rentáveis, como a Telebrás. Entretanto, quando eleito se comprometeu, no exterior, a dar prioridade ao pagamento da dívida externa e seguir o receituário do Fundo Monetário Internacional para atacar o processo inflacionário que, como vimos, inclui explicitamente a exigência de privatizações em setores estratégicos, inclusive nas telecomunicações. Assim, foram tomadas medidas que representam, de fato, o início do atual processo de privatização, alterando a regulamentação do setor e proporcionando condições ideais para a iniciativa privada estrangeira alargar sua participação no setor e no mercado de telecomunicações.

O governo Collor realizou, por exemplo, a revisão do decreto-lei 215/81, suprimindo a aquisição de centrais telefônicas públicas temporais (CPA-T), a partir do regime de divisão geográfica do mercado, matéria do referido decreto-lei. Mas a mudança fundamental do período foi a promulgação do decreto-lei nº 177/91, de cinco de outubro de 1991, que regulamentava o Serviço Limitado de Telecomunicações (SLT), determinando o seguinte: *“Aprova o ato que renova a concessão outorgada à Radiodifusora de Cáceres Ltda, para explorar serviços de radiodifusão sonora em onda média na Cidade de Cáceres, Estado do Mato Grosso”*. Esse decreto não é o único a permitir a exploração de serviços de radiodifusão sonora a grupos privados, rádios, nessa mesma data foram aprovadas várias outorgas de permissão, para diferentes radiodifusoras do Brasil.

A série de decretos-lei está enquadrada na categoria dos chamados serviços limitados de telecomunicações, que segundo o parágrafo 111º, da lei 97.057, de 1988, encontra a seguinte definição: *“modalidade de serviço de telecomunicações destinado ao uso físico ou jurídico nacionais, não aberto à correspondência pública por ser limitado a*

grupos bem determinados de pessoas físicas ou jurídicas". No entanto, essas concessões não dizem respeito somente ao segmento da radiodifusão, elas abrangem a área de satélites e permitem que empresas privadas comercializem serviços de comunicações via satélite.

Nos termos do Código Brasileiro de Telecomunicações, em seu artigo 6º, alínea "c", serviço limitado é todo aquele

"executado por estações não abertas à correspondência pública e destinado ao uso de pessoas físicas ou jurídicas nacionais", tais como, "o de segurança, regularidade, orientação e administração dos transportes em geral, o de múltiplos destinos, o serviço rural, o serviço privado".

As alterações desse decreto prevêm que a exploração do SLT pode ser feita diretamente pela Federação ou por pessoas físicas ou jurídicas nacionais, dependendo de autorização do governo, sendo que a concessão pode ser dada para uso privado, ou quando se tratar de pessoas jurídicas nacionais, para a prestação de serviços de terceiros, como os serviços não abertos à concorrência pública. Além disso, a lei permite que o SLT venha a ser explorado tanto em nível nacional quanto em caráter internacional.

Conforme observa Conceição Costa (1997), essa modificação nas regras de regulamentação do STB, acaba com as restrições à instalação de redes de serviços limitados nas localidades ou com a rede de serviços públicos comuns. Assim, as empresas privadas podem instalar as redes de comunicações por satélite para seu próprio uso ou para a venda desses serviços a terceiros. Nessa perspectiva, as empresas privadas podem vir a utilizar os meios de telecomunicações particular ou os que pertencem a terceiros, para a formação de redes. Este é um dos aspectos centrais dos movimentos privatistas, na medida em que grandes empresas multinacionais da área de telecomunicações, já estabelecidas no mercado brasileiro, disputam posições hegemônicas no segmento das comunicações à distância, via satélite, e pressionam para que a regulamentação desses serviços com a reestruturação do setor seja menos exigente e mais permissiva.

No bojo das liberalizações para edificação de redes privadas, no governo Collor, destacamos outra importante medida, que chegou a provocar uma revolução no mercado de telecomunicações: a extinção da reserva de mercado, o que significa a abertura do

mercado brasileiro às tecnologias estrangeiras de telecomunicações. Ao mesmo tempo, Collor, colocou na pauta dos grandes debates nacionais a privatização não só dos serviços de valor-agregado como também dos essenciais, o que se traduz numa retomada das discussões travadas na Constituinte de 88 sobre a privatização do STB.

O projeto de reestruturação administrativa do Estado empreendido pelo governo Collor, que chegou a fundir os ministérios das Comunicações, Minas e Energia e Transportes num único Ministério da Infra-Estrutura, não foi levado até as últimas conseqüências, sob a sua gestão. Os escândalos políticos com os quais estava envolvido desencadearam um processo de investigação de seus atos desde a sua candidatura à presidência do Brasil até sua gestão como governante. Em dezembro de 1992, ele foi deposto do cargo de chefe de nação. Entretanto, o momento político-social conturbado pelo qual o país passava não impediu que fosse firmado o pacto de venda da Telebrás, fetichizado como um documento que previa a flexibilização no tratamento do capital estrangeiro e privado no setor, em pleno processo de *impeachment*, mais precisamente em 25 de setembro de 1992, quando todas as atenções do país estavam voltadas para os momentos finais do processo de cassação do mandato de Collor. Naquele dia, o ministro dos Transportes e das Comunicações, Affonso Camargo; e um chefe de departamento do Banco Mundial, Armeane M. Choksi, assinaram, sem qualquer publicidade, um memorando de entendimentos. O documento resumia, conforme as palavras introdutórias do funcionário do Banco Mundial,

“os entendimentos entre o governo do Brasil e o Banco Mundial sobre uma abordagem estratégica para a reestruturação do setor brasileiro de telecomunicações, acertada durante a missão do Banco Mundial, em setembro de 1992.” (Leia, 1993:12).

O período Itamar Franco

A privatização da TELMEX, em 1992, no México fez com que se intensificassem

as polêmicas e discussões a respeito do STB, entre os defensores do monopólio estatal e os interessados em neutralizar a ação estatal. Em finais de 1992, na gestão já de Itamar Franco, foi possível apontar os primeiros indícios de que o STB passaria por um processo de desestatização.

Após o *impeachment*, Itamar Franco estimulou, com medidas menos ousadas, a abertura de brechas no setor de telecomunicações à iniciativa privada. Itamar ficou no poder de 1992 a 1995. Durante esse período podemos demarcar três acontecimentos importantes que se somam aos demais movimentos privatizantes tais como, a promulgação da Lei de Licitações nº 8666/93, a formação do lobby de doze grandes empresas nacionais para promover a desestatização dos serviços de telecomunicações e o decreto de regras de privatização da Telebrás.

Na verdade, as pressões pela privatização da *holding* tornaram-se mais incisivas a partir de 1989, após a aprovação da carta Magna, como salientamos antes. Sob alegação de que o Sistema Telebrás precisava de recursos para programas de descongestionamento das ligações nas concessionárias, houve, ainda no governo Collor, duas significativas emissões de *debêntures* conversíveis em ações; uma atitude lesiva para o Sistema Telebrás, na medida em que a avaliação das ações foi feita prematuramente.

O lançamento dessas ações, posteriormente, acabou permitindo a venda de perto de 75% do capital da empresa por US\$ 5,5 bilhões. Então, nesse momento, formou-se um lobby de empresas brasileiras, Globopar, Odebrecht, Andrade Gutierrez, Constram, Banco Safra, Unibanco, Grupo Estado (O Estado de São Paulo), Itamaraty, RBS, Splice do Brasil e o Grupo Machline que se reuniram no Instituto Brasileiro para o Desenvolvimento das Telecomunicações, IBDT, para defender a reavaliação de ativo da Telebrás com isenção fiscal, como forma de preparar a empresa para o lançamento das ADRs (*American Depositary Receipts*), ações negociados nas Bolsas de Valores internacionais.

A maneira encontrada pelo governo para reaver parte do prejuízo sofrido pelo país com a emissão de *debêntures* seria através da privatização das concessionárias estaduais, sem reavaliação dos ativos. Assim, a parte tributável aumentaria substancialmente, permitido ao governo recuperar parte de um dos maiores prejuízos que o setor público registrou em sua história. As propostas do *lobby* foram avaliadas para

evitar que os cofres do governo perdessem mais capital. No entanto, o resultado mais interessante desse episódio foi o anúncio de regras de privatização, no final de 1992, pelo então presidente Itamar, sob o argumento de reforçar as medidas de proteção ao patrimônio nacional. De acordo com o decreto, quem se pronunciasse para comprar a empresa a ser privatizada teria que pagar o valor dos lucros acumulados que constava do balanço do último exercício corrente, além de ser acrescido à quantia o valor de liquidação dos bens e direitos não vinculados às atividades operacionais da empresa.

O decreto ainda determinava que os laudos de avaliação deveriam levar em consolidação o valor econômico, o valor patrimonial, o valor para efeito de liquidação, o valor de aquisição e o valor de reposição dos bens a serem alienados. Essa medida do governo federal tinha como objetivo central registrar, em níveis reais, as tarifas das telecomunicações que haviam tido boa repercussão nos negócios com os ADRs da Telebrás no exterior. O fato é que a alta das bolsas brasileiras fez com que os papéis Telebrás registrassem valorização de 20,4% por lote de mil ações, os ADRs foram, assim, negociados no mercado de balcão norte-americano em 23 de outubro de 1992. Os preços se elevaram, mas logo caíram, facilitando a compra dos ADRs e por conseguinte, a penetração do capital estrangeiro no mercado brasileiro de telecomunicações (*O Estado de São Paulo*, 24-12-92).

Em 1993, iniciou-se um debate, nos meios acadêmicos e no Congresso, em torno da questão da privatização, que ganha impulso em 1994. O país, nesse período, contava com 12,8 milhões de terminais telefônicos (12º lugar internacional contra a 37º posição no *ranking* da densidade telefônica, em 1990). De 1992 a 1993, o setor das telecomunicações brasileiras contabilizou um crescimento de 8,8% do número de linhas. A densidade telefônica passou de 7,10 para 8,3 telefones por 100 habitantes. No início da década de 90 a densidade de telefones públicos era de 1,6 por 1000 habitantes, três anos depois esse índice aumentou 0,1 pela mesma quantidade de pessoas. Mesmo assim, e por isso mesmo, acirra-se o debate em torno das transformações pelas quais o STB deveria passar com a Revisão Constitucional. Nesse momento, no entanto, as pressões privatizantes se setorizavam e centravam-se em um segmento de telecomunicações especial: o da telefonia móvel celular.

A portaria 647 do Ministério das Comunicações de 1993 abre uma fenda fundamental para flexibilização do monopólio da Telebrás, inclusive no ramo de telefonia celular, ao permitir que o governo se utilize de seu poder de compra para privilegiar as indústrias nacionais que fornecem teleequipamentos. Assim, as empresas nacionalizadas, NEC, Alcatel, Ericsson e Equitel foram beneficiadas pelo documento, cuja maior repercussão foi estimular a concorrência pelo mercado de telefonia celular no Brasil, com demanda prevista, na época, de 1,5 milhão de assinantes.

Diante dessa perspectiva, o lobby de empresas brasileiras propõe ao Minicom a criação de companhias telefônicas privadas para competir com as concessionárias da Telebrás nos mercados de telefonia móvel e de transmissão de dados, formando assim, um complexo de rede de telecomunicações. Naquele momento, a proposta era inviável, mas em 1996, o projeto de Lei Mínima 9.925, a qual voltaremos no capítulo 3, que prevê a privatização de alguns serviços de telecomunicações, inclusive os de via satélite e de telefonia móvel; apresenta em seu texto a consolidação do objetivo do grupo, a abertura da banda B, na área de telefonia celular, destinada à exploração da iniciativa privada.

Outro acontecimento importante na trajetória da regulamentação do STB, no que se refere aos movimentos privatizantes, é a sanção da Lei 8.666, que dispõe, em linhas gerais, sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no que concerne aos Poderes da União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (Cf. artigo 1º, Lei nº 8666, de 21 de julho de 1993, *Legislação Federal*).

A Lei de Licitações de 1993, na verdade, regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, que instituiu normas para licitações e contratos da Administração Pública, e traz em seu texto, outras providências. Esse artigo determina que

“ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas de proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia

do cumprimento das obrigações” (Constituição da República Federativa do Brasil, 5 de outubro de 1988: 39).

As determinações previstas nessa lei eram válidas para todos os níveis do setor público, do território nacional, que realizassem processos de licitação por serviços ou equipamentos, atingindo, assim, também a compra de teleequipamentos por parte do Sistema Telebrás.

A lei de licitações prevê contratação de obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública mediante a submissão das empresas concorrentes habilitadas para participar do processo de licitação, a critérios mais rigorosos e restritivos do que os exigidos pela lei anterior.

De acordo com o gerente do Departamento de Comunicações Móveis Celulares da Telergipe, operadora de telecomunicações estatal em Sergipe, José Carlos de Souza, essa lei impõe maiores restrições ao processo de licitação de setores públicos sob o argumento de controlar os gastos das estatais, no entanto, ela embarga o sistema para o atendimento satisfatório ao usuário, o que gera o inconveniente das filas de espera e as críticas à eficiência do Sistema Telebrás, na medida em que as contratações são realizadas mediante o cumprimento de um processo lento e minucioso de avaliação das propostas das concorrentes, retardando assim o cumprimento das fases de assinatura do contrato e de fornecimento do produto licitado.

“A lei 8.666 foi criada para assegurar que as empresas públicas não viessem a negociar a compra de teleequipamentos sem um processo rigoroso, claro e burocrático, mas criou obstáculos para contratações porque dá margens às empresas que competem no processo de licitação contestarem as decisões e, assim, o Sistema passa a ter problemas de demanda reprimida” (Souza, em entrevista concedida no dia 06/01/98, Telergipe).

Segundo Souza, a atual lei de licitações é um dos agentes privatizantes do STB, na medida em que seus rigores e brechas no tocante à revogação de decisões, compromete a prestação de serviços públicos da Telebrás para toda a população, contribuindo para agravar o quadro de demandas reprimidas, sobretudo na categoria dos serviços essenciais. O aspecto central dessa lei, com relação às telecomunicações, é que ela impõe entraves ao crescimento rápido da rede de comunicações no país,

representando uma das maiores amarras legais para o exercício da autonomia do Sistema Telebrás.

“Nós teríamos condições de atender ao mercado, se não houvessem tantas restrições na regulamentação brasileira, a respeito das telecomunicações, como a lei 8.666 e tantas crises de investimento no setor. Foi cogitada a proposta da assinatura de um contrato de gestão entre as operadoras do Sistema Telebrás e o governo, em que as estatais se comprometeriam a atingir lucros e receitas, tais como se espera de uma empresa, no entanto, teríamos que nos saltar das amarras legais, precisaríamos de liberdade de ação” (Souza, Telergipe, 06/01/1998).

3- A REFORMA DO SISTEMA DE TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL NO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

3.1- DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 8 AO PASTE

Vimos no capítulo anterior, que a decisão pela privatização era reafirmada a cada governo, desde o fim do regime militar, e encontrou forte aceitação e aprovação no governo FHC. No entanto, é importante destacar que existem fortes indícios de uma acentuada divergência entre alguns setores do Sistema Telebrás sobre os benefícios e mudanças trazidas pela privatização da *holding*. Chegamos a essa hipótese a partir da observação em entrevistas realizadas durante nossa empreitada no trabalho de pesquisa de campo, com funcionários de diferentes setores da subsidiária do Sistema Telebrás em Sergipe, Telergipe, além dos contatos mantidos com funcionários de outra empresa do Sistema Telebrás, inclusive do CPqD. Pudemos perceber, claramente, ao menos no caso da Telergipe, que existem efetivamente duas facções ideológicas que expressam avaliações diferenciadas sobre a opção pela desestatização do setor.

De um lado fica o setor administrativo, representando a defesa da quebra do monopólio:

“As operadoras estatais não têm condições de concorrer em condições isonômicas, do ponto de vista tecnológico, com as empresas privadas, que dispõem de uma autonomia maior. Apesar do autofinanciamento próprio do Sistema Telebrás, e da criação de sua própria receita, não há como permanecer estatal se o governo não desenvolve condições para as estatais se expandirem”, afirma o gerente da Assessoria de Planejamento e Desenvolvimento da Telergipe, Jorge Roberto Argôllo.

Em contrapartida, técnicos e engenheiros da subsidiária sergipana afirmam que a Telebrás desenvolve sistemas e serviços de telecomunicações com tecnologia de ponta mas, para ampliar o setor, o governo deveria soltar as amarras legais que dificultam o desempenho das operadoras nacionais. Segundo depoimentos colhidos no quadro técnico da empresa, por exemplo, a Telergipe teria condições de competir no processo de licitação da banda B, inclusive oferecendo a linha celular ao usuário até 50% mais barato

do que a Vicunha, ganhadora da licitação da área 9 (Bahia e Sergipe), que cobrará R\$ 100 pelo acesso. O governo, no entanto, não permitiu tal prática sob a alegação de que as operadoras estatais dispõem de uma infra-estrutura formada, o que lhes permite reduzir o preço do terminal, confirmando vantagens de precedência a favor das teles, de modo que os consórcios privados entrantes não teriam como fixar-se no mercado e assim não haveria quebra de monopólio. Mas, para o pessoal citado, as restrições que o governo impõe, procurando incentivar a competitividade, inviabilizam qualquer possibilidade de se evitar a desnacionalização do Sistema de Telecomunicações no Brasil, na medida em que a reforma no STB, se dá orientada por uma lei (Lei Geral das Telecomunicações) que trata com pouca profundidade aspectos importantes para evitar a completa desnacionalização do setor, tais como, a definição do papel do CPqD, o que quer dizer, da política industrial do setor, o regime de competitividade, que chega a apontar para uma situação de monopólio privado, e outros.

É claro que não se pode, a partir daí, fazer generalizações para o conjunto do sistema, mas fica, de qualquer forma, a hipótese, que poderia eventualmente ser testada para uma amostra mais representativa.

O aspecto fundamental da reforma no modelo institucional de telecomunicações no Brasil, a partir da quebra constitucional do monopólio estatal no setor durante o governo FHC, é o desmembramento do Sistema Telebrás em três mini-*holdings* regionais, mais a Embratel, que será privatizada isoladamente, e a criação de oito operadoras de celulares da banda A. Além da reestruturação administrativa, uma das primeiras medidas da reforma é o enxugamento das operadoras estatais, com a redução de mais de uma centena de cargos de direção e de seu *taff* associado. O processo total, desde a contratação da empresa de consultoria que vai avaliar todo o patrimônio a ser privatizado até a venda das teles deverá ser efetivado até junho de 1998.

A decisão constitucional pela abertura do STB, em maio de 1995, remetia à flexibilização do setor. Naquele momento, o presidente Fernando Henrique não se referia à privatização. No seu discurso no ato da quebra do monopólio público, FHC enfatizava a necessidade de flexibilização diante das exigências de competitividade e expansão de redes e serviços de telecomunicações, o que só seria possível aderindo à “tendência generalizada” à abertura do mercado mundial. Na perspectiva do governo federal, o Brasil

não poderia deixar de se inserir na dinâmica do mercado globalizado e ficar sem acesso à “crescente economia da informação”.

O programa de governo, “Mãos à Obra, Brasil”, criado em 1994, pelo então candidato à Presidência da República, FHC, previa naquele momento, reformas de setores estratégicos da economia brasileira. No capítulo referente às telecomunicações, dizia:

“A tecnologia da informação tornou-se a peça fundamental do desenvolvimento e da própria sociedade. Isto significa que o atraso relativo do nosso país deverá ser necessariamente superado como condição para retomar o processo de desenvolvimento. Não se trata apenas de alcançar uma maior difusão de um serviço já existente, por uma questão de equidade e justiça. Trata-se de investir pesadamente em comunicações para construir uma infra-estrutura forte, essencial para gerar as riquezas de que o país necessita para investir nas áreas sociais.”

O texto também argumentava sobre a necessidade do Brasil participar de um mercado global, a partir de uma estrutura moderna de telecomunicações, da urgência de se abrir o setor para receber maiores investimentos privados, como também, de uma regulação setorial que garanta condições básicas de competitividade e acesso universal.

“O setor de telecomunicações é hoje, sem dúvida, um dos mais atraentes e lucrativos para o investimento privado, em nível internacional. (...) Pode-se contar que não faltarão investidores interessados em expandir essa atividade no mundo, em geral, e num país com as dimensões e o potencial do Brasil, em particular. O problema, que não é só do Brasil, é encontrar uma fórmula para a organização institucional do setor de telecomunicações que, ao mesmo tempo em que promova fortemente os investimentos privados, reforce o papel regulador do Estado e reserve ao setor público a atuação em segmentos estratégicos do ponto de vista social ou do interesse nacional”.

Entretanto, o “Mãos à Obra, Brasil” assumia o compromisso de não desnacionalizar o setor, o que vai de encontro com o andamento atual do processo de reforma do STB. O discurso prescrito no programa de governo de FHC, naquele momento,

mantido pelo presidente até a ocasião da quebra do monopólio público no setor, afirmava:

“O governo Fernando Henrique Cardoso propará emenda constitucional visando à flexibilização do monopólio estatal nas telecomunicações. Entretanto, isso não esgota o problema da definição do modelo institucional do setor. A grande atualidade do debate sobre a organização desse setor na maioria dos países desenvolvidos torna a decisão brasileira ainda mais complexa e importante. Amplos segmentos da sociedade brasileira deverão ser ouvidos para que o governo defina completamente sua proposta, através de projeto de lei a ser encaminhado ao Congresso uma decisão final” (“Mãos à Obra, Brasil”, citado pelo *Ministério das Comunicações*, 1997).

Mas já em 16 de fevereiro de 1995, o governo, recém empossado, encaminha ao Congresso Nacional, a Mensagem nº 191/95, com a proposta de Emenda Constitucional nº 03-A/95, que resultou na Emenda Constitucional nº 8, de 15 de agosto de 1995. Essa emenda alterou o inciso XI e a alínea “a” do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal, dando-lhe a seguinte redação:

“Art.21. Compete à União:

(...)

XI- explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;

XII-explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

a) os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens;

(...)” (*Minicom*, 1997).

A medida fundamental dessa emenda foi a flexibilização do modelo brasileiro de telecomunicações, eliminando a exclusividade da concessão para exploração dos serviços públicos a empresas sob controle acionário estatal e buscando introduzir o regime de competição na prestação desses serviços. A emenda nº 8 é o ponto de partida do processo de reforma em curso do STB. A ele segue-se a Lei Mínima, nº 9.295, de 1996, que extingue o monopólio público em alguns segmentos da área de telecomunicações, como o da telefonia celular e, finalmente, a da Lei Geral de Telecomunicações, de julho de 1997, que substitui o Código Brasileiro de Telecomunicações, exceto no tocante à

radiodifusão. Essa lei prevê, entre outras providências, a criação de uma agência nacional fiscalizadora, com poderes ilimitados de regulação, a ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações).

Ao todo, a Telebrás será reduzida a doze empresas (oito empresas da banda A, três de telefonia convencional e a Embratel) para fins de privatização. As previsões de desestatização e as metas para garantir a expansão do setor mediante o processo de privatização já haviam sido previamente anunciadas pelo governo no seu Programa de Recuperação e Ampliação do Sistema de Telecomunicações e Sistema Postal-PASTE.

O PASTE, cuja primeira edição foi divulgada pelo Ministério das Comunicações no final de setembro de 1995, sofrendo alterações em 1997, foi formulado com base nas diretrizes do programa do governo de FHC, “Mãos à Obra, Brasil”, para uma economia competitiva, no sentido de *“promover amplo programa de investimentos públicos e privados, com a participação de agentes nacionais e estrangeiros, na melhoria e expansão da infra estrutura de transportes, comunicações e energia”* (Minicom, 1997).

O documento estabelece metas explícitas de expansão do sistema de telecomunicações, traduzidas na ampliação da oferta de acessos aos diferentes serviços através de projetos de investimentos no período 1995-1999, com uma extensão prevista para até 2003, totalizando R\$ 91 bilhões, superando a situação atual, em que o atendimento no segmento de telefonia fixa se concentra nos bairros onde residem famílias de alta renda³².

Os objetivos do programa apresentam-se bastante claros: estabelecimento de tarifas de uso compatíveis com o mercado-alvo, uso de tecnologias apropriadas e adoção de soluções criativas, redução dos custos de implantação dos sistemas. O projeto ainda propõe a participação do Sistema Telebrás como parte integrante, ou melhor, agente da ampliação do Sistema de Telecomunicações no Brasil.

De acordo com o Ministério das Comunicações, diante dos fatores restritivos ao crescimento do setor, surgiu a necessidade de criação de um projeto para promover a modernização e competência no STB, diante da *“revolução da informação poderá provocar sobre as nações um impacto igual ao da revolução industrial. Ela ainda pode*

³² Mais de 90% das famílias com rendimento mensal superior a R\$ 1000 estão atendidas.

promover a desconcentração e a democratização do acesso à informação.” (PASTE, 1995).

No perfil de atendimento da população por segmento de mercado traçado no projeto fica patente que a universalização dos serviços de comunicações é meta principal do PASTE, embora já esteja discriminado quais camadas sociais devem receber determinados tipos de serviços. A renda das famílias e o porte das empresas deverão determinar modalidades de serviço de comunicações. Prevê-se que cada segmento de mercado tenha acesso a determinados serviços. Assim:

- **Famílias urbanas** (renda mensal < R\$ 300): terão basicamente atendido coletivo, através dos telefones de uso público ou, talvez, tenham acesso à telefonia.

- **Famílias urbanas** (renda mensal entre R\$ 300 e 1000): serão atendidas basicamente pela telefonia fixa, eventualmente, terão acesso aos serviços da telefonia móvel e de acesso a TV por assinatura, em média escala.

- **Famílias urbanas** (renda mensal entre R\$ 1000 e 3000): serão integralmente atendidas com telefonia celular. Essa facção social tem grandes possibilidades de serem atendidas pelos serviços de TV por assinatura, multimídia, multiserviços e Internet.

- **Famílias rurais**: terão acesso a pelo menos uma modalidade de serviço de telecomunicações.

- **Médias empresas**: serão atendidas com telefonia fixa; muitas dessas empresas utilizarão o serviço de telefonia móvel e outros serviços.

- **Grandes empresas**: serão atendidas com telefonia fixa, muitas dessa empresas utilizarão o serviço de telefonia móvel e outros serviços.

- **As megaempresas**: serão atendidas com telefonia fixa, móvel, serviços de comunicação de vídeo, texto e dados, redes corporativas e multiserviços, multimídia e serviços de vídeo.

Considerando, especificamente, o segmento da telefonia, o PASTE propõe que no período 1999-2003 sejam atingidos os objetivos de atendimento mostrados no **Tabela I**.

Tabela I

Projeções do PASTE por segmento de mercado: telefonia fixa e móvel

(milhões de acessos)

Segm entos de mercado	1999		2003	
	Telefo nia fixa	Telefo nia móvel	Telefo nia fixa	Telefo nia móvel
Total	26,0	12,0	40,0	23,0
Famíli as urbanas*	15,9	8,0	22,2	14,5
Famíli as rurais**	1,8	0,9	3,2	1,2
Empre sas e outras entidades***	8,3	3,1	14,6	7,3

Fonte: *Minicom*, 1997

* Segundo o PASTE, em 2003, 55% das famílias urbanas estarão sendo atendidas por telefonia fixa e 35% por telefonia móvel.

** O documento prevê que em 2003, 40% das famílias rurais sejam atendidas por telefonia fixa e 15% pelo serviço móvel celular.

*** Para as empresas e outras entidades, o PASTE projeta que 50% tenham acesso à telefonia fixa e 25% à telefonia celular, em 2003.

Segundo previsões do Minicom, com o cumprimento dessas metas, o Brasil terá 15,8 terminais instalados para cada 100 habitantes em 1999 e 23,2 para cada 100 habitantes em 2003. Quanto à telefonia móvel, serão 7,3 terminais em serviço para cada 100 habitantes em 1999 e 13,4 telefones para cada 100 habitantes em 2003. Comparados com os 13,3 milhões de terminais telefônicos instalados existentes ao final de 1994, esses objetivos significam um crescimento médio de 11,4% no período 2000-2003. Com relação à telefonia celular, os objetivos propostos representam incrementos médios anuais de 82% entre 1994 e 1999, e de 17,6% entre 2000 e 2003. Assim, pretende-se que o acesso a esse tipo de serviço passe dos atuais 1,9 milhão para 17,2 milhões de acessos.

Para telefonia fixa, ainda, prevê a evolução dos atuais 14,3 milhões de linhas para 40 milhões de terminais no ano de 2003. Isto significa que a densidade telefônica por 100 habitantes, tanto para telefonia convencional como para a móvel também terá um salto expressivo.

Em 1995, as previsões do PASTE pretendiam que a telefonia fixa passasse dos 8,46 acessos por 100 habitantes, no seu primeiro ano de atuação, para 15 em 1997 e 23,22, no ano 2003. Quanto ao segmento de telefonia móvel, as estimativas propunham que se passasse de 0,52 acesso por 100 habitantes, para 5,83 em 1997 e 10,0 no ano 2003.

Uma das principais diretrizes do Programa é promover a digitalização dos sistemas. Esse avanço permitirá o transporte unificado da informação em suas diversas formas: voz, dados, textos e imagens, a partir das RDIs (redes digitais de serviços integrados), que se caracterizam pelas suas superestruturas de comunicação avançadas, com capacidade de transmissão de enormes quantidades de informação.

Essa evolução prevê a emergência de infovias ou super-redes de informação, de técnicas avançadas de comutação e transmissão, duas das quais constituirão seus núcleos: ATM (*Asynchronous Transfer Mode*), atual padrão de tecnologia em telecomunicações admitido pela União Européia, na comutação e nas comunicações ópticas, e SDH (*Synchronous Digital Hieroerche*), na transmissão.

Outra tendência apontada para o setor é a progressiva introdução dos sistemas de acesso sem fio, o *Wireless local loop*. Com esse tipo de interligação as conexões dos acessos telefônicos, tradicionalmente realizadas com fios de cobre, poderão ser feitas via enlaces de rádio, baixando os custos de implantação e manutenção e abreviando os prazos de instalação.

Entretanto, os grandes obstáculos para a efetivação das metas do PASTE são a capacidade da economia brasileira em absorvê-lo, a disponibilidade de recursos humanos em quantidade e qualidade suficientes para planejar, implantar, operar e explorar os serviços a serem colocados à disposição do público (*Revista Nacional de Telecomunicações*, ano 17, nº 197, jan/1997).

Dados preliminares revelam que, desde 1995, ano de implantação do plano de reestruturação do sistema nacional de telecomunicações, houve importantes incrementos

no crescimento da receita da Telebrás, como demonstram as **Tabelas 2 a 4**. O setor passou a receber maiores índices de investimento na sua infra-estrutura se compararmos às injeções de capital que a *holding* recebia na década de 80. O setor torna-se, na verdade, cada vez mais interessante do ponto de vista financeiro, econômico e estrutural. O resultado foi o aumento de seu valor de mercado como também de seu patrimônio.

Tabela 2

Investimentos totais no Sistema Telebrás (1974- 1996)

ANO	VALOR
1974	0,8
1980	0,9
1985	0,9
1990	2,1
1991	2,2
1992	3,1
1993	2,9
1994	4,3
1995	4,1
1996	6,7

Fonte: *Telebrás*, 1996.

Tabela 3

Acessos telefônicos instalados no Brasil (1972- 1996)

ANO	NÚMEROS DE ACESSOS (MILHÕES)
1972	1,4
1980	5,1

1985	7,0
1990	9,3
1991	9,8
1992	10,6
1993	11,5
1994	12,8
1995	15,0
1996	19,6

Fonte: *Telebrás*, 1996.

Tabela 4

**Índice de digitalização da rede: porcentagem sobre o total de centrais locais
(1989- 1996)**

ANO	%
1989	0,1
1990	13,7
1991	16,1
1992	22,3
1993	27,9
1994	35,7
1995	46,9
1996	56,0

Fonte: *Telebrás*, 1996.

Atualmente, quase 12 de cada 100 habitantes do Brasil têm uma linha telefônica (dados de 1996). O serviço residencial está concentrado nas famílias com rendimento mensal superior a R\$ 1.000,00, enquanto o grau de atendimento das famílias que recebem menos de R\$ 300,00 mensais é desconsiderada.

Mesmo diante das críticas de estagnação do STB, o setor atingiu significativo crescimento de sua planta nos últimos sete anos . Em 1974, foi investido no Sistema Telebrás US\$ 0,8 bilhão. Havia até então 1,4 milhões de acessos telefônicos instalados.

Na década de 80 foi investido 1,8 bilhão na planta telefônica e chegou-se a 7 tel./100 hab., em 1985. Do início da década de 90 até 1996 foram empregados nesse segmento US\$ 25,4 bilhões e nesse período instalou-se 19,6 milhões de acessos. Para 1997 foi estimado um total de US\$ 8 bilhões para atender com telefonia fixa, 15 de cada 100 brasileiros. De 1994 a 1996 foram instaladas 16,5 milhões de linhas telefônicas fixas, para o ano de 1996 a previsão foi de 18,9 milhões. Até 1996, tínhamos 0,46 milhão de aparelhos públicos implantados. A perspectiva é iniciar 1998 com 0,54 (*Revista Nacional de Telecomunicações*, Dez/1996).

Atualmente, existem 700 mil assinantes do serviço de TV por assinatura. Nos últimos dois anos já foram atendidos 2,5 milhões de usuários no mercado de comunicação de dados que deverá atingir cerca de 3,8 milhões de pessoas até o final deste ano. Outro serviço de valor adicionado que tem crescido desde 1995 é o de *paging*, com 0,7 milhão de assinantes, devendo atingir 1 milhão no final do ano. (Idem)

A telefonia celular, desde sua implantação no Brasil em 1990, sem dúvida é o mercado, na área das telecomunicações, que mais cresce, cerca de 100% ao ano. De 1990 a 1994 foram instalados 721 mil terminais de celulares. Em 1995, esse número quase dobrou, 1.285,5 mil e no ano seguinte a planta de fato triplicou, 2.764,2 mil.

Mas um dos grandes desafios do STB, no momento, é atingir os 100% de digitalização da rede telefônica do país, como realizou a França e o Chile, até o final de 1996. Para essa empreitada, como para o processo de crescimento do setor, a Embratel e a Telebrás têm grande participação. Até o início de 1997, o país contava com 56% de suas centrais locais digitalizadas (*Revista Nacional de Telecomunicações*, Dez/1996).

A Embratel também alterou sua estratégia para o desenvolvimento de redes, modificou a antiga estrutura de regiões e distritos de operação e deu lugar a redes de escritórios de serviços e unidades de engenharia e administrativos.

A empresa teve um faturamento de R\$ 1,7 bilhões, até setembro de 1996, com investimento de R\$ 850 milhões. Mas parte significativa da sua receita deve-se ao tráfego de dados, área dominada pelo Renpac, com crescimento de 138%. O serviço de alta velocidade de 64 kbps cresceu 90%, e o de 2 mbps, 74%. O tráfego de telefonia nacional aumentou 12% e da internacional cresceu 25% (no tráfego que entra) e 30% (no que sai do país).

De acordo com o plano de expansão da Embratel, as grandes perspectivas da empresa no ano passado foram: o lançamento do satélite B₃, a implantação de 8.545 quilômetros de rede para interligar a costa brasileira de Porto Alegre a Fortaleza, o que irá otimizar a comunicação com os países da América do Sul e do Norte.

Com relação à rede telefônica de longa distância, em agosto do ano passado, cerca de 15 centrais de trânsito digitais foram contratadas, com implantação prevista para 1997. Em 1996, já estavam ativadas 525 mil troncos, alcançando taxa de digitalização de 80%. Entre os novos serviços da estatal, destaca-se o lançamento da comunicação digital com tecnologia *frame relay*, operando numa faixa de velocidade que pode chegar a 2 mbps.

A Embratel tem hoje, o maior *backbone* brasileiro que dá acesso aos serviços comerciais da Internet, atendendo a 80% dos provedores de acesso em atividade no país. O serviço abrange 60 cidades, provendo conexão a cerca de 650 redes

Esse quadro de evolução tecnológica, de receita, de atendimento ao usuário, empreendido pelo Sistema Telebrás, a partir do aumento de investimento na infraestrutura do setor, com uma parcela de participação privada, é animador mas o governo espera ainda vê-lo ampliado, mediante o estabelecimento do projeto de reforma. A abertura à iniciativa privada para participar de negócios na área de telecomunicações e de projetos de desenvolvimento de tecnologias, pode, segundo se pensa, dinamizar o programa de reestruturação do STB.

No entanto, o aspecto mais importante que se impõe nesse processo de reforma pelo qual passa o Sistema de Telecomunicações no Brasil, iniciado com o PASTE, que também se traduz numa questão polêmica, trazida com a desestatização das operadoras públicas de telecomunicações no Brasil, e sobretudo do segmento da telefonia celular é a universalização dos serviços básicos de comunicações, na medida em que o serviço móvel de telefonia garante uma rica receita para o setor, podendo ser revertida em investimentos na infra-estrutura das operadoras estatais³³.

³³ A Telergipe, por exemplo, hoje atende a 315 localidades em todo Estado de Sergipe, com serviços de telefonia fixa e móvel, entre outros. No entanto, o celular, desde 1993, quando começou a ser explorado pela estatal, tem incentivado o crescimento, mais que qualquer outro serviço de comunicações, da receita total da empresa, que comercializa a linha por R\$ 334,00 (valor de agosto de 1997). Em 1995, a receita de

Por um lado, de acordo com o gerente da Assessoria de Planejamento e Desenvolvimento da Telergipe, Jorge Roberto Argôllo (1997), existe uma fatia do mercado brasileiro de telecomunicações que é atendida por serviços básicos e uma outra que a Telebrás não cobre, por essa facção não dispor das condições econômicas que a empresa exige,

“A privatização vai permitir um atendimento muito maior, porque certamente o preço do terminal de telefone fixo, por exemplo, vai diminuir e as pessoas poderão adquirir esse serviço. Mas pensar em atender toda população, aos miseráveis, com acessos básicos de comunicação será impossível, isso é utópico”, ratifica.

Do outro, é incontestável que o setor de telecomunicações precisa passar por uma transformação importante, sem necessariamente desnacionalizar, como afirma Bolaño (1997),

“Universalizar e superar o atraso tecnológico para melhor atender o usuário são elementos centrais para o desenvolvimento do setor. Mas, acredito, que a privatização não resolverá esses problemas e, menos ainda, garantirá serviços básicos para toda a sociedade”.

A universalização dos serviços essenciais de comunicações nos Estados brasileiros ainda não aconteceu, mas é um dos objetivos do Sistema Telebrás. Em nenhuma economia desenvolvida alcançou-se essa universalização sem a participação do Estado no setor de telecomunicações. A liberalização para a iniciativa privada explorar alguns serviços de telecomunicações, como a telefonia celular, nesses países, somente se deu após o operador público suprir a carência da população pelos serviços essenciais. No caso do Brasil, a Lei Geral de Telecomunicações, sob a forma jurídica e a Agência Nacional de Telecomunicações, como representante do Estado na regulação do setor de telecomunicações, deverá garantir as condições para se atingir a universalização, como vemos no próximo item.

exploração da operadora foi de R\$ 40,3 milhões, dos quais o celular participou com R\$ 6,9 milhões e em 1996, aquele valor passou para R\$ 68 milhões, a telefonia móvel contribuiu com R\$ 18,6 milhões. Isso significa que houve um incremento na receita de exploração da estatal de 68,6%, num prazo de um ano, com significativa participação do celular (*Relatório Administrativo da Telergipe*, 1996).

3.2- A LEI ESPECÍFICA E O CASO DA PRIVATIZAÇÃO DA BANDA B DE TELEFONIA MÓVEL CELULAR

Em 1995, com a sanção da Emenda Constitucional nº 8, de 15 de agosto de 1995, que acaba a exclusividade até então reservada às empresas estatais para exploração dos serviços chamados essenciais, abre-se a possibilidade de quebra do monopólio legal da Telebrás.

Em julho de 1996, através da instituição da lei nº 9.295, a chamada Lei Mínima, foi determinado o fim da exclusividade conferida à União para explorar todo e qualquer serviço de telecomunicações, decretando a abertura da concorrência privada na área de telefonia móvel em todo o território nacional. Mas somente um ano mais tarde acaba-se de fato com o monopólio, quando foi sancionada a Lei Geral de Telecomunicações que de fato empreendeu mudanças institucionais e estruturais no setor e substituiu o Código Brasileiro de Telecomunicações. Essa distância temporal entre a lei mínima e a lei geral, na vigência ainda do CBT, gerou muitos questionamentos judiciais que atrasaram a aplicação, de fato, da lei mínima.

A lei 9.295 inicia uma etapa fundamental no processo de reforma do Sistema de Telecomunicações no Brasil. Esse documento autoriza privatizações de serviços básicos e não-básicos de telecomunicações, como a banda A, banda B, as comunicações via satélite. Em linhas gerais, a Lei Mínima, também chamada de específica, fragiliza o monopólio do Estado na prestação de serviços limitados e de valor agregado, antes só delegados à iniciativa privada mediante fortes restrições impostas pelo Minicom.

A lei mínima traz determinações em seu texto, resultado de propostas já amadurecidas desde a ocasião da Constituinte de 1988, fundamentais para deslanchar o processo de reforma do Sistema de Telecomunicações no Brasil. A Carta Magna tornou concreta a tendência à privatização, que desde finais dos anos 80 vem se confirmando, até consolidar-se na Câmara dos Deputados e no Senado, em maio de 1995.

O projeto do governo FHC para o Sistema de Telecomunicações do Brasil pode ser dividido em três etapas. A primeira fase apresentada em linhas gerais no item 3.1 acima, inicia-se no momento da decisão pela desestatização do setor, em maio de 1995 e é marcada pela elaboração do PASTE que prevê a ampliação do setor e incentiva a participação de empresas privadas. A segunda etapa, que estudaremos agora, inicia-se com a promulgação da Lei Mínima, que permite a abertura do setor à exploração privada de serviços não-essenciais, inclusive o de telefonia móvel celular. Nesse momento ocorre também uma importante reestruturação tarifária dos serviços de telecomunicações, cujo aspecto central é a eliminação do subsídio cruzado³⁴.

A terceira fase (item 3.3 adiante) começa com a aprovação da Lei Geral de Telecomunicações, que cria o órgão regulador e abre, de fato, para a iniciativa privada, todos os serviços de telecomunicações, inclusive a telefonia convencional e deverá concluir-se com a efetiva privatização total do sistema. Ao Ministério das Comunicações cabe, daqui por diante, a administração das políticas e diretrizes gerais para nortear o setor.

Os pontos mais críticos da flexibilização trazida com a lei mínima, no que se refere à telefonia móvel, estão, inicialmente, na definição das áreas de concessões, forma e prazos de licitações que levaram à outorga das licenças de operação. (Gordinho,

³⁴ Para tanto, o Minicom elaborou um programa de implementação em três fases. A primeira delas é iniciada em 04/04/1997, quando há o aumento do valor do pulso e da ficha de telefone público, diminuição das tarifas internacionais e das tarifas de comunicação de dados. Numa Segunda, que passa a vigorar a partir de 01/05/1997, é instituída a tarifa de instalação como nova forma de acesso ao serviço telefônico público. Na terceira, que entra em vigor em 19/05/1997, ocorre o aumento dos valores de assinaturas, redução nos valores do serviço interurbano nacional e redução da cadência do telefone público de três para dois minutos. De acordo com a Secretaria de Serviços de Comunicações e o Departamento de Tarifas e Preços do Minicom, as conseqüências dessa reestruturação tarifária nas concessionárias de serviços de telecomunicações proporcionarão um aumento líquido de 3,1% na receita total de exploração dos serviços. Isso, na verdade, coincide com os interesses da iniciativa privada que já se organiza em blocos para comprar as operadoras estatais, mas colide com os interesses dos pequenos usuários, na medida em que o valor do pulso dos serviços mais utilizados por essa clientela, as chamadas locais, tiveram aumento de 61% e a assinatura residencial teve acréscimo de 270%, enquanto os pulsos interurbanos foram reduzidos em 32% e os internacionais em 17% e a assinatura não-residencial aumentou 59%, até abril do ano passado (*Minicom, 1997c*).

1997:115). Curiosamente, os primeiros serviços a serem desestatizados são aqueles considerados por muitos como o *filet mignon* do mercado de telecomunicações: a telefonia celular³⁵, por exemplo, sobretudo porque o Brasil apresenta regiões onde há índice elevado de demanda reprimida para esse segmento.

Na abertura da banda B, o governo reagrupa as 31 áreas de concessões existentes no país, até então exploradas pelas 27 operadoras do Sistema Telebrás e por quatro empresas privadas, em dez áreas geopolíticas e economicamente semelhantes de concessão, leiloadas em pacotes segundo critérios macroeconômicos: PIB, população, renda per capita, afinidade com o Plano Nacional de Numeração e demanda potencial estimada. Os blocos assim formados figuram-se no **Quadro 4**.

O processo para obtenção das concessões é antecedido por um ritual de seleção, que obedece às fases de habilitação jurídico-fiscal (análise dos consórcios) e de qualificação técnica (avaliação dos projetos). Essa é a primeira etapa da concorrência, na qual são definidos os licitantes, após entrarem em regime seletivo, de acordo com a capacidade econômica e a competência técnica e comercial, em cumprimento à Lei de Licitações, 8666/93. Da segunda fase, participaram apenas as empresas qualificadas, que se submeteram a critérios como, menor tarifa, menor prazo de implantação, maior área coberta, maior número de sedes de municípios atendidos e melhor atendimento ao usuário (*Revista Nacional de Telecomunicações*, nº 205, set/1996).

Numa terceira etapa, o Minicom passou a selecionar e pontuar os projetos técnicos definindo as melhores propostas de acordo com os critérios fixados no Decreto-lei 1.719, que trata da outorga de concessão de serviços de telecomunicações para exploração comercial. Da quarta e última fase só participaram os candidatos que

³⁵ Sergipe, como um dos Estados nordestinos com maior PIB/per capita, US\$ 2.243,81/habitante, é um desses mercados com significativa demanda em projeção. “A Telergipe é uma empresa economicamente sadia. A Telebrás inclusive parabenizou a operadora, no início do ano, pelo seu desempenho produtivo, econômico e financeiro, que se destacou das outras subsidiárias da holding. A empresa tem sempre saldo positivo em caixa e, portanto, disponibilidade financeira para investir.”, explica Manuel Napoleão Nunes, gerente de Divisão da Telergipe.

ofereceram o melhor projeto. Desse processo seletivo saíram os quinze consórcios (vide **Quadro 4**, abaixo) que disputam, em condições exigidas, pelo ministério, as áreas de concessão. (*Revista Nacional de Telecomunicações*, nº 205, set/1996). A composição dos consórcios está no **Quadro 5**. Como se pode observar, é expressiva a participação de empresas multinacionais³⁶.

Quadro 4

Os 15 candidatos à exploração das 10 áreas de licitação de telefonia celular no Brasil, em 1997

Áreas de concessão	Lance mínimo (R\$)	Consórcios que entregaram propostas
Área 1 (região metropolitana de São Paulo)	600 milhões	Avantel, Bradescom, TT-2, Tess, BCP e GFTT
Área 2 (o restante do Estado de São Paulo)	600 milhões	Avantel, Brascom, TT-2, Tess, Telet, BCP e Consórcio Global Telecom
Área 3 (Rio de Janeiro e Espírito Santo)	500 milhões	Avantel, Brascom, Mcom Wireless, TT-2, Tess, Telet, BCP, GFTT e Consórcio Algar
Área 4 (Minas Gerais)	400 milhões	Avantel, Brascom, Hutchison-Cowan, Tess, Telet, BCP, Vicunha Telecom e Consórcio Global Telecom
Área 5 (Paraná e Santa Catarina)	330 milhões	Avantel, Brascom, Hutchison-Cowan, Lightel, Tess, Telet, BCP, GFTT, Vicunha Telecom e Consórcio Global Telecom
Área 6 (Rio Grande do Sul)	330 milhões	Avantel, Brascom, Lightel, Tess, Telet, BCP, GFTT, Vicunha Telecom e Consórcio Global Telecom

³⁶ A lei mínima convencionada a participação do capital estrangeiro em até 49% do capital das empresas operadoras. Mas, esse limite diminuirá a partir de 1999, assim como todas as demais restrições à iniciativa das multinacionais no setor.

Área 7 (Distrito Federal, Goiás, Tocantins, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rondônia e Acre)	270 milhões	Americel
Área 8 (Amazonas, Amapá, Pará e Roraima)	200 milhões	Não houve proposta
Área 9 (Bahia e Sergipe)	230 milhões	Avantel, Tess, BSE, Americel e Vicunha Telecom
Área 10 (Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Alagoas)	230 milhões	Avantel, Lightel, Tess, GFTT, BSE, Americel e Vicunha Telecom

Fonte: *Revista Nacional de Telecomunicações*, nº 213, maio/1997

Quadro 5

Composição dos consórcios que disputam a Banda B

CONSÓRCIOS	EMPRESAS
Americel	Fundos de pensão, Citibank, Opportunity, Banco do Brasil Investimentos, La Fonte, Bell Canada e Telesystem, operadoras do Canadá
Avantel	Stelar Telecom, do grupo Odebrecht, Unibanco, Camargo Corrêa, Folha da Manhã, que edita o jornal Folha de São Paulo e Air Touch, operadora dos EUA
BPC	O Estado de São Paulo, Banco Safra, Splice do Brasil e Bell South Internacional, operadora dos EUA
Brascom	AG Telecom, da Andrade Gutierrez, South Western Bell, dos EUA, Grupo Monteiro Aranha e Mannesmann, empresa alemã
BSE	O Estado de S. Paulo, Banco Safra, Splice, Bell South, Internacional
Consórcio Algar	Grupo ABC Algar, Construtora Queiroz Galvão, Korea Mobile Telecom
Consórcio Global	Cia. Suzano de Papéis, Inepar, Motorola, Nisho Iwait, trading Telecom japonesa, e DDI, operadora do Japão

GFTT	Banco Garantia, Teldin Telecomunicações, do grupo Evadin, France Telecom Mobiles Internacional, operadora da França
Hutchison-Cowan	Cowan, construtora e Hutchison, operadora de Hong Kong
Light	Lightel, subholding do Grupo Algar, Korea Mobile Telecom, KMT, operadora da Coreia e Construtora Queiroz Galvão
Mcom Wireless	GP Investimentos, Grupo Garantia, Macau, do empresário Antônio Dias Leite, também da Multicanal, operadora de TV a cabo, Telmex e Comcast, operadora de TV a cabo dos EUA
Telet	Fundos de Pensão, Previ, Petros, Aeros, Sistel, Telos, Fachesf e Funcef, Citibank, Opportunity, La Fonte, Banco do Brasil Investimentos, Bell Canada e Telesystem, operadoras do Canadá
Tess	Eriline Celular, Telia, operadora da Suécia, Primave, construtora CR Almeida
TT-2	UGB, empresa formada pela união entre Globo e Bradesco, AT&T e Stet, operadora italiana
Vicunha Telecomunicações	UGB, União Globo e Bradesco, Grupo Vicunha e Stet

Fonte: *Revista Nacional de Telecomunicações*, nº 211, mar/1997

O quadro de competição pelas áreas de concessões de telefonia móvel celular da banda B decorre do significativo potencial de demanda por esse segmento no Brasil, que além de chegar a ordem de nove milhões de assinantes até o ano 2000, tem um mercado com índice de 30% de crescimento ao ano. Em 1997, estimava-se que existiam entre 1,5 e 2 milhões de pessoas a espera de serviço de telefonia móvel. Essa perspectiva, estimulou o interesse³⁷ das empresas multinacionais que somaram-se a grupos

³⁷ Entretanto, uma observação importante que explica o grande interesse dessas empresas em investir no sistema celular é o valor de custo do serviço que é inferior ao da telefonia convencional. O custo da telefonia celular é a metade da fixa, gera o dobro em tarifas e demora um terço do tempo para ser instalada. Há, em todo o mundo hoje, cerca de 56 milhões de telefones celulares, produzindo uma receita anual de US\$ 60 bilhões de

financeiros e empresas privadas nacionais para participar desse negócio³⁸ que deverá movimentar até o final desta década cerca de US\$ 50 bilhões (*Gazeta Mercantil*, 12/04/1997).

Com relação às regras de pagamento das permissões para explorar as áreas em licitação, o Minicom convencionou que as concessões de telefonia celular devem ser vendidas para a iniciativa privada por um período de 15 anos. Entretanto, as receitas obtidas pela União deveriam ser direcionadas, em regime de competência³⁹, mas estão sendo usadas no conceito de caixa (*Gazeta Mercantil*, 30/05/1997).

A forma de pagamento pelas concessões, estabelecida pelo governo, é a divisão em quatro parcelas para quitar a dívida admitida pelos consórcios a partir da compra das áreas licitadas. Segundo o edital de concessão da banda B, exige-se, no ato da aquisição da permissão para explorar a região, o pagamento imediato de 40% do valor da licitação da banda B e o restante em três partes anuais de 20%, sendo proibido, para o pagamento das últimas prestações, o uso das chamadas “moedas podres”, que são títulos emitidos pelo governo e entregues, como garantia, àqueles aos quais o governo deve dinheiro. Fazendo uma comparação, a grosso modo, são como notas promissórias assinadas por quem pede empréstimo de dinheiro ou assina cheque-predatado (*Revista Nacional de Telecomunicações*, nº 211, mar/1997).

Até o início de setembro de 1997, as licitações de telefonia celular já envolviam

dólares. No Brasil, em 1994 a telefonia móvel gerou uma receita de US\$ 506 milhões. Em 1995, o faturamento foi superior a US\$ bilhão, algo como 15% da receita total do Sistema Telebrás. (*Gazeta Mercantil*, 15/05/1996).

³⁸ O ingresso de capital estrangeiro com a licitação das concessões da banda B de telefonia celular levou o governo federal a apurar superávit primário de R\$ 1,4 bilhão, em agosto de 1997, contra 355 milhões, em julho passado, as concessões das áreas 1, 9 e 10 da banda B contabilizou até outubro, US\$ 1,3 bilhão. (*Gazeta Mercantil*, 02/11/1997)

³⁹ A apropriação da receita, no regime de competência, funciona da seguinte forma: é lançado na contabilidade das contas públicas uma parcela dos recursos obtidos com as concessões, assim a distribuição do ingresso dos R\$ 2 bilhões com a venda das concessões, no segundo semestre de 1997, por exemplo, deveria ser contabilizada no conceito de competência como receitas anuais de R\$ 133 milhões. O faturamento global do ano passado ficaria diluído em parcelas anuais, usando o mesmo critério. (*Gazeta Mercantil*, 01/09/1997)

R\$ 5,2 bilhões, estando assegurado o ingresso de R\$ 2 bilhões, o que representa um percentual de 40% desse total. O fluxo de ingresso futuro de recursos será de R\$ 1 bilhão ao ano, entre 1988 a 2001. De acordo com os técnicos do Ministério das Comunicações, o conjunto das licitações da telefonia móvel celular, deverá render R\$ 7,5 bilhões.

Segundo o secretário do Tesouro Nacional, Eduardo Guimarães, os recursos da concessão da telefonia celular da banda B já estão sendo utilizados, num primeiro momento, para cobrir despesas de gastos de custeio. Numa segunda fase, uma parte dos recursos será aplicada no Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (FISTEL). Em 1997, o governo tinha planos de cobrir as demais despesas de juros da dívida externa e interna, na tentativa de melhorar o superávit primário da economia brasileira. (*Gazeta Mercantil*, 01/09/1997).

Para conduzir o processo de venda do Sistema Telebrás, o Minicom firmou um convênio com o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Social). O banco, entre outras providências, agirá no sentido de garantir a permanência da participação da iniciativa privada estrangeira no mercado brasileiro de telecomunicações, concedendo, inclusive, empréstimos a empresas multinacionais. No caso das licitações pela banda B,

“uma vez entregues as propostas dos consórcios que disputariam as concessões, o governo anuncia um crédito de US\$ 8 bilhões para o setor, US\$ 4 bilhões apenas para as futuras concessionárias da Banda B, fornecido pelo BNDES, com juros de 2% a 3% ao ano, prazo de dez anos, com três de carência. Do total a ser emprestado, 60% (4,8 bilhões) serão destinados às empresas brasileiras e o restante (3,2 bilhões) às suas sócias multinacionais. O objetivo estratégico é fazer com que estas últimas instalem suas plantas de produção (...) no país e, para tanto, o governo não exita em prometer, na mesma ocasião, isenção nas tarifas de importação” (Bolaño, 1997:6)

Entretanto, no momento, diante da desestatização da telefonia móvel, da formação de importantes parcerias, entre grupos nacionais e internacionais, a questão problemática que se impõe é a falta de interesse dos consórcios em explorar áreas deficitárias, tais como localidades no Norte, Centro-Oeste e Nordeste do país. Durante o processo de concessão das dez áreas licitadas, iniciado em julho de 1997, a área 8⁴⁰, formada pelos

⁴⁰ No Pará, existem 65 mil telefones celulares instalados, dos quais 60 mil estão na Grande Belém, onde

Estados do Amazonas, Pará, Maranhão, Roraima e Amapá, não foi disputada, enquanto as demais áreas eram requisitadas, em média, por quatro consórcios.

Enquanto a região Norte não atrai as propostas das parcerias, a área 2 é disputada acirradamente por dois consórcios, Tess e Avantel, que ingressaram com ação no Superior Tribunal de Justiça (STJ) para comprovarem a legalidade de suas propostas junto ao Minicom. O consórcio Tess, por exemplo, foi considerado, no início do processo licitatório da banda B, inabilitado pelo referido STJ, após serem identificadas supostas irregularidades nos documentos apresentados, como a falta de tradução juramentada em papéis vindos da Suécia, sobre uma das empresas do consórcio, a Telia e de uma procuração com poderes para receber citação judicial no Brasil.

No começo de abril de 1997, foram entregues ao ministério, as propostas dos 15 consórcios para a exploração das dez microregiões de licitação da banda B. No total, 53 empresas participam da disputa. A distribuição dos lances seguiu o critério de equivalência às desigualdades sócio-econômicas do Brasil.

Ainda no primeiro semestre de 1997, foi definido o processo de seleção das propostas, que se inicia com a entrega de dois pacotes ao governo, nos quais devem conter os documentos de habilitação das empresas, o valor das propostas e o lance da região requisitada. A abertura dos pacotes, de dois em dois, como manda o edital, começou em julho de 1997, quando os primeiros documentos de habilitação foram estudados pela Comissão Especial de Licitação (CEL). No entanto, em junho, o Minicom anunciou a lista dos consórcios qualificados para explorar as áreas requisitadas e aqueles inabilitados pela CEL, entre eles, o Tess. Os consórcios que se sentiram prejudicados com a decisão da Comissão tentaram provar ao Minicom que os documentos apresentados estavam de acordo com o edital. Foram contabilizados ao todo 26 recursos de ataque e contra-ataque entre os consórcios com o objetivo de desclassificação para a licitação, ou para manter a inabilidade dos desclassificados. (*Folha de São Paulo*, 26/06/97).

vivem 1,7 milhão de habitantes. Segundo a Telepará, em 45 dias, novos assinantes podem ser atendidos. Os 5 mil celulares restantes estão espalhados pelo interior do Estado. Há telefone para entrega imediata no interior, mas a procura é inferior à oferta. O baixo índice de demanda por telefonia móvel na Amazônia, Maranhão e Roraima também é concentrado. (*Folha de São Paulo*, 09/04/1997)

Mas a briga judicial de maior repercussão começou naquele mesmo mês, quando foram anunciados os vencedores das áreas 10 (parceria BSE/BCP) e 2 (consórcio Tess), considerado inabilitado pelo STJ, mas que participou da licitação amparado por uma liminar, ficando submetido a assinar um contrato mediante cláusula resolutiva, tornando nulo o documento caso perdesse a ação na justiça. Sete dias após a abertura das propostas para a região do interior do Estado de São Paulo, o consórcio Avantel apresentou recurso à Comissão de Licitação da banda B, pedindo a desclassificação do conglomerado vencedor, o Tess.

O principal argumento da Avantel era que o Tess não havia cumprido o edital de licitação, pois não renovou o seguro-garantia de sua proposta e ofereceu ao governo, pela concessão, conforme se lia na proposta, apenas R\$ 1,326, 943, 944, 00, o que significa um real e 32 centavos (*Revista Nacional de Telecomunicações*, nº 217, set/1997).

Em setembro, a Comissão Especial de Licitação, sem aguardar decisão do STJ, desclassificou o Tess da concorrência para a área 2. O processo de licitação ficou paralisado até novembro. Nesse espaço de tempo, o consórcio impetrou um mandato de segurança contra a decisão da comissão, do Minicom, que o considerou inabilitado para a disputa da área 2.

Diante das lacunas da Lei de Licitações⁴¹, da oferta generosa de taxa de habilitação e pagamento pela concessão propostos pelo Tess, tem havido uma grande inclinação

⁴¹ Ao analisar o parágrafo 4º, do artigo 32 da Lei de Licitações, nº 8666/93, demarcamos indefinições e pouca clareza no tocante à exigência do cumprimento de requisitos legais para a habilitação de empresas estrangeiras no mercado brasileiro de telecomunicações. Segundo o artigo referido, da lei 8666, “*As empresas estrangeiras que não funcionam no país, tanto quanto possível, atenderão, nas licitações internacionais às exigências dos parágrafos anteriores mediante documentos equivalentes, autenticados pelos respectivos consulados e traduzidos por tradutor juramentado, devendo ter representação legal no Brasil com poderes expressos para receber citação e responder administrativa e judicialmente*”. A incoerência do trecho da lei de licitações citado acima reside nos termos “tanto quanto possível” e “mediante documento equivalente”, que dão margens a várias interpretações e torna mais flexível o rigor, pretendido pela lei, de controlar a participação estrangeira no mercado brasileiro de telecomunicações.

entre os juristas da CEL em defenderem o consórcio e o considerarem vitorioso na área 2. Outras, entretanto, apóiam-se no critério de isonomia no tratamento das concedentes e na exigência do cumprimento de formalismo em um processo licitatório determinado pelo STJ e opinam pela cassação da liminar que permite a abertura da proposta do Tess.

Em novembro, esse consórcio ingressou com uma nova ação no STJ para tentar impedir a assinatura do contrato entre o Minicom e o Avantel. De acordo com o novo mandado de segurança, o Avantel deveria ser inabilitado do processo licitatório, sob a alegação de que existiria uma ligação acionária entre os consórcios Avantel e Brascom, o que seria proibitivo segundo o edital de licitação. De acordo com o Tess, a legislação sobre licitações proíbe que empresas coligadas de alguma maneira participem de uma mesma licitação. Na ação, o consórcio Tess argumenta que o seu concorrente é ligado ao Brascom por meio da empresa norte-americana Air Touch, que teria participação acionária do grupo Manneanann Mobilfunk GmbH, integrante do Brascom (*Gazeta Mercantil*, 04/11/1997).

Os valores das tarifas cobradas pelos consórcios foram o elemento principal que levou o Minicom a desqualificar o Tess como vencedor, em favor da Avantel, mas, diante do impedimento da assinatura do contrato entre o ministério e a Avantel, impetrado pelo Tess, mais uma vez o processo de licitação da banda B é retardado.

Em janeiro de 1998, houve uma grande reviravolta nos processos de licitações da banda B, a Avantel, sob a alegação da excessiva demora na definição da disputa judicial, desiste de participar da concorrência, não só da área 2, como das áreas 3, 4 e 5. O consórcio não renovou as propostas e garantias financeiras exigidas pelo edital do Minicom. No entanto, a saída desse consórcio não define o Tess como vencedor da região do Estado de São Paulo, ao contrário, o ministro das Comunicações resolveu desclassificar esse grupo. Em resposta ao Minicom, esse consórcio impetrou três mandados de segurança no STJ para garantir sua vitória.

O fato é que, até o início de 1998, só foram licitadas quatro das dez áreas de concessão, a região 7, que foi adquirida pelo grupo Americel, por R\$ 135 milhões, a 10, arrematada pelo consórcio BSE, por R\$ 555,5 milhões, a 1, encampada pela megaassociação BCP, por R\$ 2,64 bilhões e a 9, concedida ao grupo Vicunha, por R\$ 250

milhões. Como vimos, a área 8 não teve interessados e a 2 encontra-se na situação que acabamos de descrever. A solução desse caso, que se arrasta desde o início do primeiro semestre de 1997, seria dada, conforme previsão do Minicom, pelo tribunal, em fevereiro. (*Gazeta Mercantil*, 27/01/1997). Sobre as outras quatro áreas, não dispomos de maiores informações.

Com relação ao investimento previsto para todas as áreas, só para 1998 deverão ser aplicados na banda B R\$ 10 bilhões, para atender cerca de 5 milhões de assinantes dos serviços celulares que se encontram na fila, em todas as áreas de concessão, ainda não atendidos pela banda A. A competição no setor deverá acirrar-se ainda com a entrada dos consórcios privados para a exploração da banda A, conforme está previsto na Lei Geral de Telecomunicações⁴².

A operação das banda A e B num mesmo mercado de telefonia celular é matéria bastante discutida entre os consórcios para exploração da banda B, que vêm para suas futuras concorrentes vantagens adquiridas no ato da licitação ao arrematar uma empresa que conta com infra-estrutura técnica e operacional já sedimentada⁴³.

O problema da concorrência entre as duas faixas de telefonia celular surgiu no momento de avaliar as determinações das regras para concessão da Banda B, quando os consórcios, pré-formados, já anunciavam a desvantagem com relação à competição com a banda A, assim as operadoras estatais foram conduzidas à não participação da

⁴² Já, antes, em 1996, quando foi sancionada a lei mínima, o governo havia anunciado a privatização da telefonia móvel celular da banda A, operada pela Telebrás, mas somente em 16 de dezembro de 1997, o ministro das Comunicações autorizou a criação das 26 subsidiárias do STB que irão operar, exclusivamente, o serviço de telefonia móvel celular. Essas companhias serão reagrupadas em oito *holdings*, de acordo com critérios geopolíticos e econômicos, para serem depois privatizadas. As 26 operadoras de serviço móvel celular serão sociedades anônimas, devendo aportar um capital inicial de R\$ 1.200,00, repartidos entre 400 ações ordinárias e 800 preferenciais. As demais caracterizações societárias das empresas serão ainda determinadas pela Telebrás (*Gazeta Mercantil*, 10/06/1996).

⁴³ Isso poderia inclusive explicar o atual desinteresse pela banda B (no caso da Avantel, por exemplo) no momento em que a privatização da banda A, mais interessante, se avizinha.

concorrência, sob o argumento de que já dispõem de uma infra-estrutura adequada para explorar o serviço, enquanto as novas empresas que ingressam no mercado não têm essa base. A privatização da banda A, hoje, coloca novamente a discussão em pauta, no entanto agora não há como as parcerias da banda B contestarem a participação de empresas da banda A, a única exigência que pode ser feita é a de que a concorrência aconteça em condições isonômicas, o que deverá ser garantido pela agência reguladora.

3.3- A LEI GERAL DE TELECOMUNICAÇÕES

A aprovação da Lei Geral de Telecomunicações inaugura a terceira fase do projeto de reestruturação do STB, cujas conseqüências não podem ser descritas aqui neste trabalho, pois o processo de privatização do sistema ainda não foi concluído, podemos apontar, no entanto, essa lei como o ponto culminante da reforma do setor de telecomunicações no Brasil, em decurso, por pautar uma nova regulamentação para o setor. Em declaração à *Revista Nacional de Telecomunicações*, de fevereiro de 1997, o ministro das Comunicações, Sérgio Motta, declara a intenção de acelerar o processo de aprovação da lei,

“Por orientação expressa do presidente da República, pretendemos concluir este processo de privatização em 1998. Não é fácil. Aliás, é extremamente difícil, mas eu tenho coragem pessoal e tenho cobertura política do presidente da República para este projeto”.

A LGT diferencia-se do antigo Código Brasileiro de Telecomunicações em vários aspectos, principalmente quando prevê a criação de um órgão regulador independente, uma medida inusitada, em termos de regulamentação no Sistema de Telecomunicações no Brasil. A nova lei ainda diferencia, com clareza, serviços públicos e serviços privados, tarefa proposta na revisão constitucional de 1988, mas não cumprida. De acordo com o documento: *“Serviço público é aquele que, por sua importância social, obriga a própria União a prestá-lo em todos os locais onde a iniciativa não for capaz de fazê-lo. Já os*

serviços privados constituem mero ato de autorização” (Motta, *Revista Nacional de Telecomunicações*, 1997:6).

A nova regulamentação brasileira para o setor de telecomunicações, sem dúvida, traz conceitos e determinações claros, mas dá margens a muitos questionamentos. Embora ela seja pautada na função social do setor, Motta admite a impossibilidade da reforma promover a universalização a curto prazo, ou melhor, que 100% dos domicílios brasileiros passem a contar com uma linha telefônica.

“(...) a Lei Geral é a criação de uma pauta social que nenhuma lei ou regulamentação havia criado, no Brasil. Com isto o país compromete-se a obedecer integralmente a uma pauta social. Além de comprometer-se com os princípios de competição e universalização dos serviços” (Idem, 1998:7).

Há dois aspectos importantes, que podemos destacar nesse momento, dispostos na LGT: a criação da agência reguladora para arbitrar a dinâmica de um ambiente competitivo e a fragmentação do Sistema Telebrás, seguida do agrupamento das *holdings* regionais desmembradas do sistema, que pertencerão a diferentes firmas propensas a uma colusão, o que remete ao problema de interconexão de redes.

O primeiro aspecto pode reverter-se em ameaça à universalização dos meios básicos de comunicações, mas com relação a essa possibilidade a LGT dá uma providência. O governo determina através da Lei o financiamento das chamadas obrigações de serviço público universal. O documento propõe cinco possibilidades de contornar a situação: subsídios governamentais diretos, subsídios implícitos no preço de venda das empresas a serem privatizadas, subsídios cruzados entre empresas e a formação de um fundo específico formado pela contribuição de todas as operadoras, de acordo com suas receitas (Bolaño, 1997b).

Segundo exposição de motivos do Minicom, só há perspectiva de sucesso na primeira e última propostas, as três restantes seriam inviáveis

“por causa da difícil operacionalização, além de problemas com os acionistas minoritários; incompatibilidade com um ambiente competitivo e inocuidade a longo prazo em função do eventual bypass da rede operadora com obrigação de serviço público podendo levar a ‘distorções imprevistas no mercado” (Idem, 1997b:6).

A solução encontrada para amarrar as propostas e chegar ao consenso, uma fórmula que de alguma maneira repasse os ganhos excessivos de alguns serviços para aqueles que são extremamente deficitários, foi a instituição de um modo de subsidiar o acesso à população, independente da classe social ou localização, sem comprometer a competitividade.

“As obrigações de universalização será objeto de metas periódicas, conforme o plano específico elaborado pela Agência e aprovado pelo Poder Executivo, referindo-se, entre outros, à disponibilidade de instalações de uso coletivo ou individual, bem como ao atendimento de deficientes físicos, de áreas rurais, de regiões remotas ou de instituições de caráter público ou social” (Art. 74, Lei Geral de Telecomunicações, 1996: 18).

Com base nesse artigo, criam-se recursos complementares para cobrir parte dos custos para efetivar as obrigações de universalização. Essa contribuição deverá vir do Orçamento Geral da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, um fundo específico com essa finalidade. Mas, enquanto o fundo não é constituído, serão adotadas as seguintes fontes: *“(...) subsídio entre modalidades de serviços de telecomunicações, ou entre segmentos de usuários, pagamento de adicional ao valor de interconexão” (Lei Geral de Telecomunicações, 1996:19).* Mas, como já foi previsto pelo PASTE, o atendimento de 100% da população é utópico, sendo a utilização do recurso da telefonia virtual uma medida adicional para chegar-se ao ideal de universalização.

O que realmente nos desperta questionamentos é a fragmentação do Sistema Telebrás, com vistas a uma possível focalização dos investimentos, promovendo assim, como no passado, desequilíbrios regionais de acessos telefônicos, comprometendo o acesso da população de baixa renda aos serviços básicos.

A ANATEL é criada com base no Decreto nº 2.338, de sete de outubro de 1997 que aprova o regulamento da Agência, conforme previa a Lei nº 9472, a Lei Geral de Telecomunicações.

A Agência Nacional de Telecomunicações foi idealizada para ser um órgão independente de regulação, sem amarras com o Poder Executivo, ou qualquer outro Poder do Estado, mas a Constituição brasileira não prevê um órgão independente, então

“nós e os nossos consultores entendemos que uma agência independente caracterizaria um ente administrativo novo, não previsto na Constituição de 1988, que contempla os casos de autarquia, sociedade de economia mista, etc., mas nenhum órgão ou agência independente” (Motta, Revista Nacional de Telecomunicações, 1997: 5).

A solução encontrada pelo governo foi transformar a ANATEL em autarquia especial⁴⁴, vinculada ao Minicom, mas não tão independente do Executivo. O governo federal fica responsável pelo Plano Geral de Outorgas, de organização de mercado, além de controlar os orçamentos do órgão para o seu funcionamento. Os atos de outorgas, fiscalização e cassação serão feitos pela Agência. *“Mas nem a FCC (Comissão Federal de Comunicações) dos Estados Unidos é totalmente independente porque é ligada ao Congresso, e não ao Executivo”*, argumenta Motta (*Revista Nacional de Telecomunicações*, nº 211, 1997:5).

A ANATEL está essencialmente ligada ao Executivo, à medida que a determinação de planos financeiros, organização, definição de comissão e funções comissionadas, orçamento estão submetidas aos rigores do governo federal. A agência tem o poder de outorga e extinção do direito de exploração do serviço no regime público. A atuação da ANATEL está centrada sobretudo no mecanismo de fiscalização, arbitragem, regulamentação de todos os aspectos e condições de prestação de serviços de TV a cabo, radiofrequência, satélites e serviços básicos e não-básicos de comunicações em território brasileiro.

Para gerir o órgão foi criado o Conselho Diretor, com quatro membros, escolhidos segundo critérios técnicos. Ainda foi prevista a criação do Conselho Consultivo, composto por doze membros do Legislativo, do Minicom e alguns representantes da sociedade civil e da iniciativa privada. Entretanto, o poder de decisão do Conselho Diretor vai até onde não contraria as atribuições previstas na Lei Geral de Telecomunicações e no Regimento Interno e principalmente, a soberania do Estado.

⁴⁴ Regime autárquico quer dizer que é conferida à Agência a independência administrativa, autonomia financeira, ausência de subordinação hierárquica, mandato e estabilidade de seus dirigentes. Outro aspecto que relega à ANATEL certa autonomia de gestão é que sua extinção só ocorrerá mediante lei específica (Decreto, nº 2338, Regulamento da Agência Nacional de Telecomunicações, 1997).

Ao Conselho Consultivo cabe o gerenciamento do plano de universalização dentro da ANATEL, entre outras funções. Esse departamento da Agência tem uma das atribuições mais fundamentais e desafiantes que as outras seções: garantir o acesso dos usuários aos serviços básicos, tarefa que depende essencialmente da prática legal de fiscalização das atividades praticadas no setor.

A regulamentação de serviços prestados na área de telecomunicações no Brasil deverá ser pautada, segundo determinação do Art. 63, do Decreto 2338, “*nos princípios de legalidade, finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, impessoabilidade, imparcialidade, igualdade, devido processo legal, publicidade e moralidade*” (Revista Nacional de Telecomunicações, n ° 211,1997:13).

As normas prescritas no Decreto inibem qualquer atitude por parte das novas operadoras de discriminar usuários ou prestadores de serviço de telecomunicações, devendo a Agência “ (...) *verificar o cumprimento das obrigações assumidas em decorrência de autorização, permissão ou concessão, especialmente as relativas à universalização dos serviços*” (Art. 64, inciso II, Idem:13).

Os mais importantes desafios e compromissos da ANATEL estão no cumprimento do Art. 63, que pressupõe a atividade de regulação do regimento interno do órgão e da atuação da iniciativa privada no mercado brasileiro de telecomunicações. Somando-se ao cumprimento dessas funções, devemos focar a relevância de incentivar o processo democrático, previsto no Decreto que regulamenta a ANATEL, que permitiria a consulta pública de minutas e atos normativos do órgão, dando oportunidade, assim, da população brasileira tecer críticas e sugestões sobre a atuação da Agência. “*Qualquer pessoa terá o direito de peticionar ou de recorrer contra o ato da Agência no prazo máximo de trinta dias, devendo sua decisão ser conhecida em até 90 dias, nos termos do Regimento Interno*” (Art. 69, Idem, p 13).

Como previsto na Lei Geral de Telecomunicações, o Sistema Telebrás⁴⁵ será reagrupado em três *holdings* regionais, mais a Embratel que será privatizada

⁴⁵ Nos últimos dois anos, o Sistema Telebrás cresceu 25%. Em 1996, a receita bruta da holding aumentou 50%, além de seu grau de endividamento ser considerado baixo. O faturamento de janeiro a setembro do ano passado ultrapassou US\$ 12 bilhões, superando em 60% a receita do mesmo período de 1995. (Telebrás, 1996). Só em São

individualmente. Uma comissão especial de supervisão, criada pelo Ministério das Comunicações se encarregará da condução de todo o processo de privatização do setor. O Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES), como vimos, conduzirá a desestatização das teles, até finais de 1998. Em julho de 1998, após passar por um processo de avaliação, a Telebrás será leiloada. O governo espera arrecadar com a venda das operadoras cerca de US\$ 120 bilhões.

O modelo de privatização prevê que as unidades criadas, após um prazo de tempo ainda não definido, irão competir com um número ilimitado de novos participantes, oferecendo uma variedade de serviços, sem restrições regionais, impostas inicialmente, e sem as obrigações das operadoras atuais (universalização).

As três empresas regionais serão: Telesp (que cobrirá todo Estado de São Paulo), Tele Norte-Nordeste-Leste (abrange os Estados do Rio de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais, Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio grande do Norte, Amapá, Amazônia, Roraima, Ceará, Piauí e Maranhão), Tele Centro-Sul (inclui os Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Mato Grosso, Goiás, Tocantins, Rondônia e Acre) e a Embratel (que continua a oferecer serviços em caráter nacional e internacional).

Concluído o processo de privatização, tanto a Embratel quanto as três novas empresas (T1, T2 e T3) enfrentarão concorrentes em suas respectivas áreas. As firmas que concorrerem com a Embratel receberão autorizações ou licenças para exploração de serviços de longa distância. As concorrentes das novas operadoras (N1, N2 e N3) terão autorização para prestar serviços locais e regionais.

Num primeiro momento, as novas companhias de telefonia fixa prestarão todos os serviços, desde o local até os de longa distância intra-regional, não sendo autorizada a

Paulo, o plano de expansão lançado pela Telesp, cadastrou 3,4 milhões de candidatos, pessoas físicas e/ou empresas por mais de 5 milhões de linhas convencionais. No Rio de Janeiro para uma rede atual de 350 mil assinantes, inscreveram-se mais de 1,4 de pretendentes ao serviço celular.

participação do mercado inter-regional e internacional. A Embratel, ao contrário, no momento da sua privatização poderá oferecer serviços de longa distância em todo o país.

Após o cumprimento da universalização e havendo efetiva competição em sua área, cada uma das três Baby Brás poderá ser autorizada a atuar em âmbito nacional. As novas concorrentes poderão impor suas tarifas livremente e revender a infra-estrutura da empresa dominante (*Revista Nacional de Telecomunicações*, nov/1997: 18-20).

As 26 companhias de telefonia celular móvel da banda A, que serão reagrupadas em oito *holdings*, com a privatização, passarão por um processo de reestruturação legal, empreendido por um grupo de quatro técnicos, indicados pelo Minicom, que irão compor um conselho de administração e uma diretoria administrativa. Dessa forma, o Sistema Telebrás será reduzido a doze unidades, vendidas em pacotes, a partir de junho de 1998, como prevê o ministro das Comunicações.

No sentido de dinamizar o processo de privatização do sistema, Sérgio Motta anuncia, desde o início de 1997, na mídia nacional, as vantagens, mais aparentes, da iniciativa privada adquirir as Baby Brás,

“nós estamos vendendo três coisas que o mundo não está vendendo: patrimônio da empresa, controle estratégico e mercado. Nenhum país tem a oferecer mercados das dimensões dos brasileiros. E vão juntos com a licença todos os serviços de telecomunicações (...)” (*Revista Nacional de Telecomunicações*, fev/1997: 1).

Motta, ainda admite que apesar do monopólio privado ser proibido por lei, *“Ao privatizar uma regional, teremos, inevitavelmente, um curto período de monopólio de fato, mas pretendemos introduzir logo esses novos operadores nacionais (...)”* (Idem:18).

Dois aspectos intrigantes da privatização do Sistema Telebrás são: a credibilidade que o governo tem de estabelecer um mercado competitivo, já que as *“(...) evidências mostram uma tendência concentracionista fundamental em todos os mercados locais e em nível global”* (Bolaño, 1997b: 2), e a fragmentação de uma empresa que tem os três componentes de venda saudáveis, o patrimônio, o controle estratégico e a venda no mercado. Essas particularidades revestem a decisão do governo em privatizar a *holding* de um caráter exótico, se levarmos em consideração que essa medida foi tomada pioneiramente, nos Estados Unidos, caso único de fragmentação na história das

telecomunicações no chamado primeiro mundo. Mas é importante lembrar que as Baby Bells passam hoje por um processo de reunificação. Quatro delas, a Pacific Telesis e a South Bell, a Nynex e a Bell Atlantic se fundem em duas empresas e são ponto de presença marcante no mercado de telecomunicações da América Latina. Bolaño, ademais, ressalta que o caso norte-americano é muito especial e não pode ser comparado ao Brasil, “(...) dada a sua situação única no mundo no setor, desde a constituição do sistema mundial de telecomunicações que predominou até o início da onda de reformas, iniciadas nos anos 80 (...)” (Bolaño, 1997b: 3).

Nos termos de Coutinho,

“É importante assinalar que nenhum país desenvolvido está caminhando para a fragmentação de suas operadoras de telecomunicações. Ao contrário, os países europeus unificaram e vêm fortalecendo as suas empresas nacionais e nos Estados Unidos se assiste a uma quebra em 1984 do monopólio da AT&T” (1997b:19).

A fragmentação da Telebrás é defendida pelo governo sob o argumento de que, assim, se maximizarão as receitas provenientes da privatização e promover-se-á um modelo concorrencial mais saudável. Coutinho se contrapõe a esse argumento:

“O Ministério das Comunicações e o Congresso Nacional deveriam considerar seriamente a racionalidade de também caminharmos para uma grande empresa integrada, sob controle nacional, capaz de 1) negociar parcerias globais; 2) viabilizar o desenvolvimento de uma forte base doméstica de produção de equipamentos e software; 3) acelerar os investimentos, com metas e compromissos publicamente fixados, para a desejada universalização dos serviços” (Coutinho, 1997:18).

De acordo com a avaliação do autor, as razões governamentais apresentadas são frágeis e não justificam a desnacionalização da Telebrás. Coutinho aponta os principais agravantes da privatização, nos moldes como está sendo conduzida: a fragmentação dos serviços em operadoras regionais dificultaria sobretudo o estímulo à fabricação de equipamentos, desenvolvimento de produtos e à produção de software no país, dado que os diferentes controladores estrangeiros teriam preferências e interesses díspares, não coincidentes com o potencial de bens e serviços ofertados domesticamente; 2) a

fragmentação em empresas regionais não necessariamente assegurará maior grau de concorrência, pois os futuros concessionários privados poderão atuar como monopólios locais e utilizar as suas empresas como *cash-cows*, investindo aquém do potencial; 3) no caso brasileiro, a marcante desigualdade regional significa que as empresas que operarão nas regiões menos desenvolvidas poderão enfrentar sérias dificuldades para suprir os serviços em áreas de baixa renda/densidade populacional, afastando-nos, portanto, do ideal de universalização (Coutinho, 1997:19).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As privatizações, na América Latina, e as liberalizações nos países centrais do setor de telecomunicações decorrem de múltiplos fatores interligados, como da chamada mundialização das comunicações; do avanço de políticas neoliberais, que impõem fortes restrições ao modelo de monopólio de setores estratégicos; as transformações tecno-produtivas trazidas no bojo da terceira revolução industrial que, por sua vez, permite a convergência técnica e econômica entre informática, telecomunicações e audiovisual; as mudanças institucionais e sociais, por que passa o capitalismo com a crescente internacionalização da economia e a evolução tecnológica atual, entre outros.

Nos setores de audiovisual e no de telecomunicações, esse movimento tem-se traduzido num processo generalizado de desregulamentação e de privatização, reposicionamento do Estado constituição de novas formas e instâncias de regulação, internacionalização e incremento da concorrência internacional. Os movimentos privatizantes no setor de telecomunicações, por outro lado, decorrem da ação de fatores internos e externos, sendo que há uma forte distinção no significado e na forma do processo entre países centrais e periféricos.

A evolução das tecnologias da comunicação e da informação e sua utilização, em atividades econômicas como fator de produção, ao lado da mundialização permite o desenvolvimento de estratégias globais por parte do grande capital multinacional à superação de limites geográficos. A relação de caráter comercial entre agentes econômicos em escala mundial, viabilizada pelas redes telemáticas, tem dinamizado a evolução do setor, na medida em que eles dependem fundamentalmente dos serviços de telecomunicações para concretizarem seus negócios e garantirem a competitividade dentro da chamada “sociedade da informação”.

A microeletrônica, a digitalização das redes, a utilização de novos meios e suportes de transmissão de dados e informações contribuem para a criação de meios e serviços cada vez mais sofisticados de telecomunicações, que neutralizam o predomínio dos serviços tradicionais. Essas inovações tecnológicas são responsáveis pela implantação do paradigma da separação entre as redes e os serviços, que marca definitivamente a

tendência de reforma nos modelos políticos, tecnológicos, administrativos, econômicos e sobretudo de gestão do setor de telecomunicações na economia mundial.

Vimos que a organização do setor, até meados dos anos 80, seguia modelos rígidos de monopólio público, na Europa e na América Latina e privado, nos Estados Unidos, caracterizados sobretudo pela pouca flexibilidade dos mercados para a entrada de produtos e serviços estrangeiros. Mesmo nos países periféricos, mais suscetíveis à flexibilização de monopólios públicos, havia fortes restrições impostas pela regulamentação do setor, para a penetração de empresas privadas multinacionais da área em seus mercados domésticos.

Entretanto, as transformações radicais provocadas pelos fenômenos da evolução tecnológica e pelo avanço da internacionalização do capital, ocorridas no início dos anos 80, determinam uma reorganização do setor num sentido liberalizante, inicialmente, em mercados mais avançados, como o dos Estados Unidos e Inglaterra. Os demais países europeus optaram por um processo muito mais lento e controlado de liberalizações em seus mercados de telecomunicações. A solução encontrada pela UE, para conduzir a abertura desse mercado, foi a criação do Livro Verde, em 1987, que tratava do *“desenvolvimento do mercado comum dos serviços e equipamentos de telecomunicações com a intenção de abrir um debate entre todas as partes interessadas.”* (Gaitán, 1994:84), substituído, em 1993, pelo Livro Branco de Delors, cuja principal proposta é acelerar o desenvolvimento de uma infra-estrutura trans-européia de informação. No entanto, mesmo diante do lento processo de abertura do setor nesses países, os acordos mundiais pressionam pela privatização do mercado mundial de telecomunicações. A liberalização total dos serviços, tanto essenciais quanto básicos, nas economias centrais, provavelmente, ocorrerá até 2003.

Os países periféricos, por sua vez foram mais cedo ou mais tarde obrigados, pelos motivos dos governantes expostos acima, a privatizar o setor, abrindo caminho para a expansão dos capitais europeus, japoneses e norte-americanos.

Os Estados Unidos são um caso importante de quebra de monopólio, talvez o mais relevante, devido ao valor desse mercado e aos efeitos que o desmembramento do monopólio privado da AT&T provocou no mercado mundial. É perigoso afirmar que os Estados Unidos determinaram o avanço da “onda privatizante” na economia ocidental,

mas é inegável a sua contribuição, sobretudo através de seu poder relacional com os órgãos financeiros transnacionais, para esse processo evoluir em direção aos mercados pouco regulamentados. No caso da América Latina, “*vimos que esse continente foi alvo de um processo acelerado de privatizações, para o qual contribuíram de forma não desprezível, os conselhos dos burocratas do Banco Mundial e do FMI*” (Hills, 1997). Entre 1987 e 1994, pressionados, sobretudo, por seus credores internacionais, pela situação de endividamento externo e pela crise de investimentos no setor de telecomunicações, países como o Chile, Argentina, México, Venezuela, Peru, venderam as suas estatais para as operadoras públicas da Espanha, França e Itália, quase sempre associadas a alguma Baby Bell e a algum grupo financeiro internacional. Dos países importantes ficaram de fora a Colômbia (em processo), o Uruguai (cujo povo recusou a privatização em plebiscito) e o Brasil, que em 1995 inicia o processo de reforma.

Podemos observar que o grande problema do sistema de telecomunicações sob a administração estatal na América Latina, visivelmente constatado na década de 80, é a estagnação da infra-estrutura em telecomunicações. O Brasil, por exemplo, no início dos anos 90, apresentava índices altos de congestionamento nas ligações interurbanas e internacionais, além de a demanda por serviços básicos crescer a um ritmo superior ao da economia do setor. De 1990 a 1993, foram investidos na infra-estrutura de telecomunicações brasileiras US\$ 10.029 bilhões, havendo aí um decréscimo na relação investimento público/PIB de 0,2%.

O caso brasileiro, no entanto, se diferencia dos demais na América Latina, principalmente porque, além desse país aportar fortes barreiras econômicas, políticas e legais para o ingresso da iniciativa privada estrangeira e nacional no setor de telecomunicações até o ano de 1995, esse mercado é potencialmente o maior do continente latino-americano, em todos os segmentos, sobretudo no de telefonia celular.

No Brasil, o sistema de telecomunicações, até meados da década de 60, estava sob o controle de cerca de 900 concessionárias privadas estrangeiras. No entanto, era um dos setores públicos mais ineficientes da economia nacional. Não havia no setor uma regulamentação e política sérias que conduzissem ao desenvolvimento da rede básica de telecomunicações e que fiscalizassem as atividades praticadas pela iniciativa privada. Somente, a partir de 1962, com a criação do Código Brasileiro de Telecomunicações,

foram estabelecidas regras de controle público sobre todos os serviços dessa área e uma reforma na legislação a respeito do setor. A criação da Embratel, em 1965 e do CPqD, em 1975, cujo principal objetivo era estimular o desenvolvimento de tecnologia nacional, a partir da criação de fundos de investimento para o setor, como o Fundo Nacional de Telecomunicações (FNT), além de outros recursos provenientes de agências financiadoras como FINEP, BNDES e empresas estatais, fazem parte de uma política industrial ampla e bem definida para o setor, que conquistou inegável sucesso no período do II PND, mas que jamais garantiu a universalização, excluindo largamente os setores mais pobres da população.

Durante o ciclo militar, o Sistema de Telecomunicações no Brasil experimentou um ritmo de crescimento jamais visto na história das telecomunicações desse país. Os governos militares através de projetos nacionalistas promoveram o incentivo da ampliação da rede de comunicações, integrando o país de Norte a Sul. Esse resultado deve-se em grande parte ao II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), criado em 1975. No que se refere às telecomunicações à diferença de outros setores, o II PND obteve grande sucesso, tirando o país de uma crise histórica, somente retomada, e não na proporção anterior, a partir de cortes fundamentais no investimento e na autonomia do Sistema Telebrás durante o governo militar de João Figueiredo e, sobretudo, no período de transição democrática de José Sarney. A prática de políticas restritivas, favoritismos nos processos licitatórios alterações absurdas na legislação como no caso citado da extinção do FNT, etc, nesses governos, envolvidas com a administração da crise econômica decorrente da saturação do crescimento anterior e dos equívocos da política econômica dos governos militares conduzem o setor, novamente, a um quadro de estagnação, em finais dos anos 80. Essa situação favorece sobremaneira os movimentos pela privatização, já anunciada no período da Constituinte de 1988, mas efetivada antes de uma nova revisão constitucional. Nos governos Figueiredo e, sobretudo, Sarney, que o setor é acometido por cortes fundamentais de investimentos, infrações no sistema de concessões de radiodifusão, perda de autonomia do Sistema Telebrás e estagnação do seu crescimento, o que levou ao final da década de 80, a uma situação crítica, na qual os movimentos privatistas se vêem, obviamente, estimulados. No governo Sarney, verificamos já fortes movimentos privatizantes, como o caso NEC, que ameaçou, naquele

momento, o monopólio da Telebrás no segmento das comunicações via satélite, além de representar, até então, a mais importante iniciativa de empresas privadas para quebrar a rigidez do monopólio estatal no setor de telecomunicações.

É esse o quadro do setor no momento da promulgação da Constituição de 1988; que ratificava o monopólio público sobre o setor mas, também permitia alterações significativas na regulamentação do setor, em favor da iniciativa privada. Embora tenha surgido de um vasto movimento popular e político para modernizações das instituições brasileiras, a Carta Magna tratou com muito superficialismo e com pouca precisão alguns aspectos de setores da economia brasileira, inclusive no tocante às telecomunicações, o que a tornou retrógrada e pouco funcional.

O início dos anos 90 é marcado pelas políticas liberalizantes, pouco nacionalistas, do governo Collor, que acabou com as substituições das importações, o que favoreceu a crise no CPqD, na medida em que promoveu redução de investimentos, paralização de pesquisas, além de corte de pessoal. O órgão, desde aquela época, passa por um processo de revisão e hoje, diante do esfacelamento do Sistema Telebrás, prepara-se para ser um centro prestador de serviços e homologação de equipamentos e softwares. Dando prosseguimento às políticas neoliberais empreendidas por Collor, Itamar, de maneira mais sutil, anuncia regras de privatização do setor, além de aprovar leis que interferem na eficiência do Sistema Telebrás, como a famosa lei 8.666.

O atual governo, Fernando Henrique Cardoso, de maneira mais incisiva, retomou as bases do projeto de privatizações de Collor e reafirmou o projeto de desestatização de setores estratégicos da economia brasileira, inclusive o de telecomunicações. Apoiado no projeto “Mãos à obra, Brasil”, FHC aprova o PASTE, para promover o desenvolvimento do setor, prevendo o acesso da população aos serviços básicos e não-básicos de telecomunicações, conforme uma categorização de classes, determinando aqueles que serão beneficiados pela universalização.

Mas, somente a partir da promulgação da lei mínima, podemos verificar, de fato, o início do processo legal de privatização do STB, até chegar a data de promulgação da Lei Geral de Telecomunicações, em 17 julho de 1997, documento que substitui o Código Brasileiro de Telecomunicações (com exceção do setor de radiodifusão, cuja reforma está prometida também para este ano), institui um órgão regulador, estabelece regras de

privatização do Sistema Telebrás e condições de atuação das empresas privadas nacionais e estrangeiras no mercado brasileiro de telecomunicações, que passam a contar, a partir de 1988, com poucas restrições, submetidas a algumas obrigações como interconexão de redes e compromisso com a universalização, por tempo determinado.

Na verdade, a reforma do Sistema de Telecomunicações no Brasil aponta para um modelo ainda pouco claro, cujo sucesso está amplamente determinado pelas condições e cumprimentos das regras de privatização estabelecidas pelo Minicom, previstas na LGT. O papel da Agência Nacional de Telecomunicações, órgão fiscalizador, é fundamental para conduzir o processo de desestatização e garantir a regulamentação do setor sob os auspícios da lei geral, sobretudo porque o órgão substitui o ministério em muitas tarefas e responsabilidades, como a de arbitrar as funções e atividades dos atores que participam do setor. O órgão deverá, inclusive, assegurar a competitividade no mercado de telecomunicações, tão reivindicada pelos grandes usuários.

Na ordem atual do capitalismo, o limiar entre concorrência e monopólio chega a ser transparente, já que todas as pressões pela quebra de monopólios no setor de telecomunicações, na verdade, conduzem à consolidação de mercados duopolizados, controlados por parcerias, compostos por poderosas multinacionais, o que cria uma situação de monopólio privado. O projeto de reforma do Sistema de Telecomunicações no Brasil se atrela às proposições neoliberais difundidas nos atuais modelos de privatização da América Latina, seguindo a forte tendência à desnacionalização. A ressalva para a situação de perda total de controle público sobre o STB poderá ser dada pela Agência Nacional de Telecomunicações, a quem foi conferida a competência de aplicar a LGT e regular e fiscalizar o mercado de telecomunicações no Brasil.

O papel fundamental da ANATEL é criação de um ambiente competitivo, sob condições isonômicas, entre as firmas privadas que comprarão as empresas da *holding* Telebrás, estabelecendo a quebra total do monopólio público no setor de telecomunicações, sem no entanto afastar o Estado de sua competência de regulador e fiscalizador, visando a democratização do acesso ao sistema e a integração nacional. A dinâmica de todos os atores envolvidos no mercado de telecomunicações no Brasil, a partir de 1998, deverá contar com a atuação implícita do Estado, sob a égide das atribuições da Agência, para evitar o abandono do setor às estratégias perversas de

monopólio de mercados das multinacionais que já participam do STB.

Assim, não é apenas necessária a participação do Estado no processo de fiscalização do Sistema de Telecomunicações no Brasil, sob controle da iniciativa privada, mas a efetiva participação popular, como forma de evitar a exclusão das populações de baixa renda do acesso aos serviços básicos de comunicações, recorrente no Brasil há 30 anos. Tanto os pequenos como os grandes usuários foram os responsáveis pela expansão da rede básica de comunicações, quando financiaram, através do sistema de autofinanciamento, a construção e ampliação da infra-estrutura para a integração nacional.

O grande desafio da reforma das telecomunicações no Brasil é gerar condições de maiores níveis de produtividade no setor para que as operadoras possam competir no mercado global, além de evitar que as empresas multinacionais da área estagnem o crescimento da indústria nacional. Para isso, o papel do CPqD, enquanto importante produtor de tecnologia, deve ser relevado. A questão das concessões de radiodifusão, de telefonia celular e a venda das estatais é o fio de Ariadne que pode trazer para o setor boas receitas, que deverão garantir o projeto de universalização. No entanto, esse resultado está condicionado a orientação dos processos de licitações por um órgão competente, fora do raio de influências do Poder Executivo, que, pelo menos, desde finais do governo Figueiredo, fez uso de seu poder de barganha para conceder benefícios a interesses privados.

As licitações devem atrair verbas fundamentais para o desenvolvimento dos serviços de base em todas as regiões do país. Dentro desse processo de modificações de efeitos variado, o papel do Estado precisa ser redefinido, com o intuito de sua participação, mesmo que em menor escala, como também deve ser rediscutida a função da infra-estrutura das telecomunicações, diante das novas exigências de mercado e da sociedade.

No entanto, o mais importante a considerar é que o debate sobre a reforma do STB e os movimentos privatizantes manifestados desde o governo Sarney até a atual gestão de Fernando Henrique, ainda está em aberto. O processo de privatização do setor não foi concluído, assim não temos uma definição concreta da redistribuição dos recursos econômicos nacionais entre as entidades públicas e privadas atuantes no mercado, e tão

pouco dispomos de dados que comprovem o cumprimento dos papéis dessas entidades, com relação aos seus direitos e deveres, diante da reforma do setor. Só podemos adiantar que temos um exemplo clássico de atuação da iniciativa privada no STB, o que nos desperta perspectivas pouco animadoras, por outro lado, numa visão mais prospectiva, existe a possibilidade de que no mercado brasileiro se estabeleçam empresas com estratégias atrativas e diversificadas que beneficiem o consumidor, a partir de condições isonômicas de competitividade e de que essas firmas mantenham alto grau de investimentos na infra-estrutura do setor e baixem os custos das operadoras e por conseguinte dos serviços para os usuários, permitindo assim o acesso do público em geral aos serviços básicos de telecomunicações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AQUINO, Miriam (1997). "Reviravolta no modelo: a banda B vai ser separada", em *Telecom*, Ano 10, Setembro.

ARANHA, Lúcia (1997). *Educação e Trabalho no Contexto da III Revolução Industrial* (tese de doutorado), UNIMEP, Piracicaba-São Paulo.

BIEDENBANCH, Klaus e RÖMPKE, Volkmar (1996). "Gerência de redes de telecomunicações", *Divisão do Sistema de Transmissão da Deutsche Telekom*, mimeo.

BOLAÑO, César Ricardo Siqueira (1988). *Mercado Brasileiro de Televisão*, Aracaju, Universidade Federal de Sergipe, PROEX/CECAC/Programa Editorial.

_____ (1992). *Privatização, mundialização, trans-regulação: o desafio atual das telecomunicações*, Instituto de Estudos do Setor Público (IESP), Fundap, São Paulo, mimeo.

_____ (1995). "Economía Política Globalización y Comunicación", em *Nueva Sociedad*, Caracas-Venezuela:Editorial Texto, nº 140, Noviembre-diciembre.

_____ (1995b). "Economía Política das Telecomunicações da Informação e da Comunicação", Intercom, São Paulo.

_____ (org) (1997a). *Privatização das Telecomunicações na Europa e na América Latina*, Aracaju:EDUFS.

_____ (1997b). "Uma análise do projeto de Lei Geral de Telecomunicações", apresentado ao XX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, INTERCOM, Santos- São

Paulo, setembro.

_____ (1997c). "Telecomunicações e Economia Brasileira, em Revista Universidade e Sociedade", Ano V, nº 9, ANDES, São Paulo.

BORÓN, Atilio (1995). "A Sociedade Civil depois do Dilúvio Neoliberal", em Sader, Emir e Gentili, Pablo (orgs). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*, Rio de Janeiro: Paz e Terra.

BRENAC, Edith (1997). "O Movimento da Privatização/Desregulamentação na Europa: contrastes da reestruturação da ação estatal. O exemplo das telecomunicações", em *Privatização das Telecomunicações na Europa e na América Latina*, Aracaju-SE: EDUFS.

BULIK, Linda (1997). "O Paradigma da Informação na Era da Globalização", em *Cambiassu-Estudos em Comunicação*, São Luís, Vol. VII, nº 1, jan/jun.

CÂMARA DOS DEPUTADOS/COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA (1995). *Projeto de Lei nº 1.287*, junho.

CAMBIASSU-ESTUDOS EM COMUNICAÇÃO (1997). *Globalização, Cidadania e Informação*, São Luís-MA, Vol. VII, nº 1, jan/jun.

CHAUVIN, Laurente (1996). "Gerência de redes de telecomunicações: no rumo de uma solução adequada", *France Télécom*.

CORRÊA, Maurício. "Avantel e Hutchison desistem da banda B", em *Gazeta Mercantil*, 27/01/1998.

_____. "Avantel desiste da licitação para a banda B", em *Gazeta Mercantil*, 27/01/1998.

_____. “Vitória depende de decisão da Justiça”, em *Gazeta Mercantil*, 11/08/1997.

_____. “Governo já arrecadou R\$ 5,1 bilhões”, em *Gazeta Mercantil*, 11/08.1997.

_____. “Consórcio do Banco Safra e Bell South leva área 10”, em *Gazeta Mercantil*, 11/08/1997.

_____. “Vicunha para R\$ 250 mi pela área 9”, em *Gazeta Mercantil*, 10/07/1997.

_____. “Tess surpreende e vence licitação”, em *Gazeta Mercantil*, 11/08/1997.

COSTA, Maria Conceição da (1995). “Novas tecnologias de Comunicação e o processo de globalização: a experiência europeia e das Américas” (paper), Aracaju-SE: Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares em Comunicação, XVIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação (INTERCOM), Universidade Federal de Sergipe.

_____ e XAVIER, Jaqueline da Silva (1997). “Regulações e Concessões de Serviços de Telecomunicações: análise das votações na constituição de 1988 e das reformas constitucionais de 1994 e 1995”, em *Cambiassu- Estudos em Comunicação*, São Luís, Vol. VII, nº 1, jan/jun.

COUTINHO, Luciano, CASSIOLATO, José Eduardo e SILVA, Ana Lúcia G. da (orgs) (1995). *Telecomunicações, Globalização e Competitividade*, Campinas, São Paulo: Papirus, 1995.

COUTINHO, Luciano (1997). “Um projeto para as Telecomunicações”, em Tavares, Maria da Conceição (org), *Privatizações: Petrobrás, Vale do Rio Doce e Telecomunicações*, Câmara dos Deputados, Brasília-DF:Secretaria de Editoração e Publicações.

DANTAS, Marcos (1996). *A lógica do Capital-Informação: a fragmentação dos monopólio e a monopolização dos fragmentos num mundo de comunicações globais*, Rio de

Janeiro: Contraponto.

DIÁRIO OFICIAL. Portaria nº 1.115, de 14 de dezembro de 1994, 15/12/1994.

_____. Portaria nº 38, de 27 de setembro de 1994, 29/09/1994.

_____. Portaria nº 652, de 1º de setembro de 1994, 05/09/1994.

_____. Lei nº 8.977, de 06 de janeiro de 1995, 09/01/1995.

DOUEK, Roger. “O cenário está pronto, a Banda B vai passar”, em *Revista Nacional de Telecomunicações*, Ano 18, nº 205, set/1997.

EM BUSCA DE UMA NOVA ORDEM (Revista). XI Congresso Brasileiro dos Economistas-
5ª Região-BA, 1996.

EXPOCOMM. *Telecomunicações no Brasil em 1998*, em *Newsletter*, São Paulo: E.J. Krause do Brasil Eventos Ltda, Vol. 1, nº 01, Janeiro/1998.

FADUL, Lúgia María e CHRISTLIEB, Fátima Fernández (1996). “Telecomunicaciones privatizadas en la América de fin de siglo”, em *Telos*, nº 47, set/nov.

FERREIRA, Wanise. “A conquista da América Latina”, em *Telecom*, Ano 10, Junho/1997.

FÓRUM NACIONAL PELA DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO. *Dossiê das Comunicações-Diante da Omissão do Legislativo e do Judiciário, o Governo FHC retoma práticas de autoritarismo, exclusão e beneficiamento de grupos na área das Comunicações*, 12/06/1996.

FRANÇA FLASH, No 8, “Especial França 2000”, 1997.

FURTADO, Celso (1996). *O mito do desenvolvimento econômico*, Rio de Janeiro:Paz e Terra.

GAITÁN, Ricardo (1994). “El sector de las telecomunicaciones:reestruturaciones profundas”, em *Telos*, nº 41.

GALLUCCI, Mariângela e VERÍSSIMO, Renata. “STJ confirma liminar do Tess”, em *Gazeta Mercantil*, 13/11/1997.

_____. “STJ adia decisão da Banda B”, em *Gazeta Mercantil*, 23/10/1997.

_____. “Liminar da Banda B deve ser julgada hoje pelo SFT”, em *Gazeta Mercantil*, 12/03/1997.

GALVÃO, Arnaldo. “Tess e Avantel aguardam julgamento do STJ”, em *Gazeta Mercantil*, 21/10/1997.

GONÇALVES, Elias Machado (1996). "Jornalismo na Internet: o paradoxo entre o fascínio das potências da tecnologia digital e o modelo da produção verticalizada da notícia", Salvador, mimeo.

GORDINHO, Margarida Cintra (org.) (1997). *Telecomunicações: memória*, São Paulo: Marca D'Água.

HERSCOVICI, Alain (1997). “Globalização, Sistema de Redes e Estruturação do Espaço: uma Análise Econômica”, em *Cambiassu-Estudos em Comunicação*, São Luís, Vol.VII, nº 1, jan/jun.

_____. (1996). “O local na era da globalização: contribuição para uma análise crítica”, em *Intercom: Revista Nacional de Comunicação*, São Paulo- vol. XIX, nº 1, janeiro/junho de 1996:59-69.

HILLS, Jill (1993). " O Banco Mundial e a privatização das Telecomunicações".

_____ (1997). “A Teoria da dependência e a sua atual relevância: instituições internacionais de telecomunicações e poder estrutural”, em Bolaño, César Ricardo Siqueira (org), *Privatização das Telecomunicações na Europa e na América Latina*, Aracaju-SE:EDUFS.

IANNI, Octavio (1998). “Nacionalismo, Globalismo e Regionalismo”, em Bolaño, César Ricardo Siqueira (org.), *Globalização e Regionalização das Comunicações*, Aracaju-SE, mimeo.

IGLÉSIAS, Francisco (1994). *A Industrialização Brasileira*, 6a ed., São Paulo: Brasiliense.

JUAREZ, Marina. “AQT está na Berlinda. Mas é indispensável”, em *Telecom*, Ano 10, Junho/1997.

Lamanna, Neide e CECÍLIO, Nino. “Sociedade debate Banda B”, em *Revista Nacional de Telecomunicações*, Ano18, nº 205, set/1996.

LEAL, Sayonara de Amorim Gonçalves (1997). “Sistema de Telecomunicações Brasileiras Anos 80 e 90: o movimento em torno da quebra do monopólio estatal”, em *Cambiassu-Estudos em Comunicação*, São Luís, Vol. VII, nº 1, jan/jun.

LEFEBVRE, Yvone Mignot, KUNSCH, Margarida e BOLAÑO, César Ricardo Siqueira (orgs.) (1996). *Os processos de Globalização e Mundialização, Tecnologia, Estratégias e Conteúdo*, Aracaju-SE:Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares de Comunicação.

LEGISLATIVO FEDERAL. *Lei nº 8.666 de 21 de Junho de 1993.*

_____. *Decreto Legislativo nº 177 de 5 de Setembro de 1991.*

_____. *Decreto Lei nº 97.057 de 10 de Novembro de 1988.*

LEIA. Fittel e CUT (org), Rio de Janeiro: Estado da Arte, 1993.

LETTRE FRANCE-BRASIL (revista). Nº 211, Dez/Jan-1997.

_____, Nº 211, Julho/1996.

LINK: A REVISTA DAS COMUNICAÇÕES NA EMPRESA. Ano 2, nº 24, out/1997.

LOBATO, Elvira. “Amazônia é um desafio para o modelo de competição no setor”, em *Folha de São Paulo*, 09/04/1997.

_____. “Disputa oferece surpresas de última hora”, em *Folha de São Paulo*, 06/04/1997.

MAGALHÃES, Heloísa. “Banda B começa a funcionar”, em *Gazeta Mercantil*, 28 e 29/11/1997.

_____. “Especialistas já esperavam desistência”, em *Gazeta Mercantil*, 27/01/1998.

_____. “Banda B não deverá Ter brecha jurídica”, em *Gazeta mercantil*, 09/01/1997.

MAHONEY, Eileen (1997). “A Política em Telecomunicações”, em *Privatização das Telecomunicações na Europa e na América Latina*, Aracaju-SE:EDUFS.

MATELART, Armand (1994). *Comunicação Mundo*, Petrópolis: Vozes.

MATUK, Artur (1996). *O potencial dialógico da televisão*, São Paulo: Annablume.

MIÉGE, Bernad (1998). “A Multidimensionalidade da Comunicação”, em Bolaño, César Ricardo Siqueira (org), *Globalização e Regionalização das Comunicações*, Aracaju-SE, mimeo.

MINICOM (1997^a). *Diretrizes Gerais para a Abertura do mercado de telecomunicações*, em <http://www.mc.gov.br>, 12/12/1997a.

_____. *Decreto Lei n° 2.338, de 07 de outubro de 1977*, em <http://www.mc.gov.br>, 31/10/1997b.

_____. *Reestruturação Tarifária dos serviços de telecomunicações*, em <http://www.mc.gov.br>, 06/01/1998.

_____. *Regulamento de Outorga para Concessão ou Permissão para exploração de Serviços de Telecomunicações em base comercial*, 23/08/1995.

_____. (1978). *Realizações do Ministério das Comunicações durante o período de Governo 1974/1979 e durante o II PND*, Brasília.

_____. *Lei n° 4.117, de 27 de agosto de 1962 (Código Brasileiro de Telecomunicações)*.

_____. *Lei Geral das Telecomunicações, Brasília*, 11/11/1996.

Ortiz, Renato (1998). "Um outro território", em Bolaño, César Ricardo Siqueira (org.), *Globalização e Regionalização das Comunicações*, Aracaju-SE, mimeo.

PETIT, Pascal (1997). "Les enjeux économiques et sociaux de la Société de L'information", Paris, Sorbone, CNRS/CEPREMAP, mimeo.

PETRAZZINI, Bem Alfa (1997). "Privatização de Telecomunicações: seu impacto sócio-econômico em países em desenvolvimento", em Bolaño, César Ricardo Siqueira (org.) *Privatização das Telecomunicações na Europa e na América Latina*, Aracaju-SE:EDUFS.

PROMON (1995). *Novo cenário das telecomunicações*, Salvador-BA.

RAMOS, Murilo César (1998). "Brasil, Globalização e as redes digitais de Banda Larga", em Bolaño, César Ricardo Siqueira (org.), *Globalização e Regionalização das Comunicações*, Aracaju-SE, mimeo.

REVISTA DO BNDES. Rio de Janeiro: v. 3, No 5, Junho/1996.

REVISTA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. De março de 1996 a setembro de 1997.

_____. *Projeto da Lei Geral de Telecomunicações* (edição especial), Ano 18, nº 210 A, fev/1997.

_____. *As Telecomunicações no Brasil* (edição especial), Ano 18, nº 208 B, dez/1996.

SADER, Emir e GENTILI, Pablo (orgs) (1995). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*, Rio de Janeiro: Paz e Terra.

SILVA, José Antônio de Alencastro e (1990). *Telecomunicações: histórias para a História*, São José dos Pinhais-PR: Editel.

SIMÕES, Márcio. "Quinze consórcios disputam banda B", em *Revista Nacional de Telecomunicações*, Ano 19, nº 213, maio/1997.

SIMÕES, Márcio. "Elogios não ocultam polêmica", em *Revista Nacional de Telecomunicações*, Ano 18, nº 211, mar/1997.

SINTTEL e TELERJ, orgs,(1993). *Perspectivas para o Setor de Telecomunicações*, Rio de Janeiro: Texto & Arte.

SIQUEIRA, Ethevaldo. "Um Acordo Histórico", em *Revista Nacional de Telecomunicações*, Ano 18, nº 211, mar/1997.

_____. "Assim será a privatização", em *Revista Nacional de Telecomunicações*, Ano 19, nº 219, nov/1997.

SISTEMA TELEBRÁS (1995). Diretoria de Planejamento e Engenharia, Rio de Janeiro.

SOTO, German Ancochea (1996). "Las Telecomunicaciones, motor de la Comunicación", em *Zer: Revista de Estudios de Comunicación*, Bilbao-Espanha:Universidade Del Pais Vasco, Dez.

TAPIA, Jorge Ruben Biton (1997). "Liberalização das Telecomunicações e Formas de Regulação Pública: notas sobre a experiência recente no segmento de satélites comerciais", em *Cambiassu-Estudios em Comunicação*, São Luís, Vol. VII, nº 1, jan/jun.

TAVARES, Maria Conceição (org) (1997). *Privatizações: Petrobrás, Vale do Rio Doce e Telecomunicações*, Brasília:Centro de Documentação e Informação Coordenação de Publicações.

TELOS (revista). Espanha, março-maio, 1995.

TELECOM. Ano 10, Junho/setembro/outubro de 1997.

TELERGIPE (1996). *Relatório Administrativo da Telergipe*, Aracaju-SE.

VIANNA, Gaspar (1993). *Privatização das Telecomunicações*, 3ª ed, Rio de Janeiro:Notrya.

WOHLERS, Márcio (1994). "Reestruturação, internacionalização e mudanças institucionais das telecomunicações: ligações das experiências internacionais o caso brasileiro" (tese de doutorado), UNICAMP.