



Textos para Discussão I

Notas sobre a Reforma das Telecomunicações na Europa e nos EUA até 1992.

César Ricardo Siqueira Bolaño

Aracaju, outubro de 2000.

www.eptic.he.com.br

Universidade Federal de Sergipe – Av. Marechal Rondon, s/n. Cidade Universitária
Prof. José Aloísio de Campos. Jardim Rosa Elze.
49100-000 – São Cristóvão/Sergipe
Observatório de Comunicação - Departamento de Economia
Núcleo de Pós-Graduação em Economia
e-mail: eptic@ufs.br telefone: 212-6775/6776

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

O DESMEMBRAMENTO DA ATT: DESREGULAMENTAÇÃO OU REORGANIZAÇÃO INDUSTRIAL

O caso do Japão

Austrália

A REFORMA NA EUROPA

Privatização e liberalização na Grã-Bretanha

A solução francesa

Outros casos relevantes no contexto Europeu

Itália

Espanha

Alemanha

Portugal

Uma visão do conjunto do caso Europeu e a ação da CEE

SOBRE A NOVA DISPOSIÇÃO DOS AGENTES EM NÍVEL MUNDIAL: A SITUAÇÃO NO INÍCIO DOS ANOS 90

Países não desenvolvidos

APRESENTAÇÃO

Este trabalho é o resultado de uma pesquisa de cunho exploratório sobre a estrutura do mercado mundial das telecomunicações e os movimentos que vêm ocorrendo no setor ao longo dos anos 80 até 1992, com a preocupação de explicitar suas principais tendências, bem como as linhas de força do debate atual sobre o tema no início dos anos 90 nos países desenvolvidos, com base em um levantamento relativamente amplo (ainda que longe de exaustivo) da bibliografia europeia (e sobretudo francesa) na área da economia da comunicação e da cultura. Realizada em 1992 sob o auxílio do IESP/FUNDAP, a pesquisa tinha por objetivo traçar um quadro geral para uma posterior reflexão sobre os processos de privatização das telecomunicações na América Latina e, em especial, as perspectivas de uma adequada política setorial no Brasil, calçada no conhecimento da importância decisiva do setor na reestruturação atual da economia mundial e no surgimento de um novo modo de regulação do capitalismo, da nova estrutura internacional das telecomunicações, das opções estratégicas adotadas pelos principais países desenvolvidos, da relação estreita que se estabelece na atual conjuntura entre os diferentes setores que compõem o macro-setor das comunicações, em especial os setores técnicos ligados ao desenvolvimento da telemática, entre outras coisas. O Material aqui apresentado constitui um ponto, modificada, do relatório apresentado na ocasião, que nunca chegou a ser divulgado de forma ampla. (Bolaño, 1992).

Limite-me aqui à descrição dos processos de privatização e de trans-regulação das telecomunicações na Europa e nos Estados Unidos, que alteram por completo as bases do sistema que presidiu o grande desenvolvimento do setor no período dos trinta gloriosos. O caso do desmembramento da ATT e da chamada desregulamentação nos EUA é o ponto de partida dessa reflexão porque foi o ponto de partida da ruptura do modelo anterior. Serão discutidos em seguida dois casos principais (França e Reino Unido), que podem ser tomados como paradigmas do que vinha ocorrendo nos países centrais no setor. Outros casos nacionais importantes serão apresentados de forma mais ligeira ao longo de todo o trabalho.

O que se observa ao analisar cada um dos casos nacionais é que, com exceção do Reino Unido, o movimento ocorrido naquele momento nos países do chamado primeiro mundo não pode ser caracterizado adequadamente como de privatização. Tampouco há desregulamentação no sentido comum do termo. O que ocorre antes é a passagem de um determinado modelo de regulação setorial, centrado no monopólio público ou privado das transmissões, para outro mais aberto ao mercado em determinadas áreas (especialmente nos chamados serviços de valor agregado), mas ainda brutalmente concentrado (sobretudo nos serviços de base), com a permanência dos monopólios ou a constituição de duopólios em que o chamado “primeiro explorador” exerce forte liderança e o segundo (sempre privado) recebe favores por parte do Estado para sustentar-se no mercado interno, ao menos na fase de implantação. Trata-se, portanto, de uma passagem de um modelo de regulação a outro, de uma trans-regulação. Mesmo nos EUA, onde a estrutura de mercado surgida do desmantelamento da ATT é mais aberta, veremos que o que ocorre é justamente o contrário do que sugere a expressão desregulamentação, que foi usada sempre com forte conotação ideológica.

No caso da opção pelo duopólio, ainda que como estratégia de transição, até mesmo novos limites à concorrência são impostos para preservar a posição dos dois operadores nacionais. Nessa situação incluem-se a Grã-Bretanha, o Japão e a Austrália. Mas pode haver mesmo um movimento de concentração do setor no âmbito da empresa estatal que,

por outro lado, se desatrela da tutela ministerial que lhe era tradicionalmente imposta, para ganhar liberdade de ação inusitada, lançando-se com sucesso no mercado internacional. Esse é essencialmente o caso da França. Na Alemanha, que poderia ser tomada como um terceiro paradigma, o movimento ia num sentido semelhante, com a separação entre correios e telecomunicações e o reforço da empresa estatal.

Em todos os casos, a preocupação central é com a garantia da excelência técnica numa área tão estratégica, com a criação de uma moderna e ampla infra-estrutura comunicacional no país, condição hoje crucial para se pensar o internacional do capital nacional (estatal ou privado) dos setores de construção e serviços de telecomunicações e de informática principalmente, mas também em outros setores relacionados, entre os quais destaca-se a Indústria Cultural, em especial o audiovisual, cuja expansão na Europa e nos EUA era notável, já naquele momento, de expansão da chamada TV segmentada, que apontaram para uma nova norma de consumo, para a constituição de uma nova esfera pública e novos modos de vida que indicam os caminhos, pelo lado dos padrões de consumo, para a constituição de um novo modo de regulação do capitalismo.

A complementaridade, entre os setores de telecomunicações informática, ligada ao desenvolvimento das redes privadas e da comunicação de empresa, com os chamados serviços de valor agregado ou telemáticos, elementos centrais também na constituição do novo padrão de desenvolvimento capitalista. Como é patente hoje, após a expansão da Internet, já era também, motivo de preocupação fundamental dos melhores analistas do processo. Já na naquela ocasião era patente que não se pode pensar política de telecomunicações sem política cultural e, no segundo, sem política nacional de informática.

Todas essas questões, sabemos, são fundamentais e foram ganhando relevância crescente ao longo dos anos 90. Muito se escreveu, aliás, sobre esses temas e eu próprio produzi varias reflexões e estudos sobre a Economia Política das Comunicações, cujas referências podem ser encontradas neste site.

Muitas coisas ocorreram também, que modificaram o setor de telecomunicações desde então. Muito também já esquecido e esse é o motivo principal que m levou a trazer a público essas notas, sob a forma de um texto para discussão, que poderá hoje ser, retrospectivamente, melhor avaliado.

Vivemos hoje as conseqüências daquele momento. Nada mais junto de que voltar a ele para, examinando o passado, melhor compreender a situação atual.

Fora a necessário a revisão editorial os cortes mencionados, nada foi retirado no texto original, que mantém seu conteúdo intacto. Nem mesmo as páginas finais de questões para o Brasil e a América Latina, escritas antes do início efetivo da reestruturação brasileira (que acompanha em seguida; produzindo alguns textos cujos referenciais podem ser encontrados neste site) foi alterado. Sobre a América Latina principalmente, organizei; também, à época, “Privatização cinco anos depois.” (Bolaño, 1997), publicado pela UFS.

Agradeço a colaboração dos meus alunos Fernanda Massae, Nilton Melo (bolsistas do CNPQ no nosso projeto) e José Horimo Medeiros dos Santos (bolsista de trabalho da UFS) pelo trabalho de “mettre en page”.

NOTAS SOBRE A REFORMA DAS TELECOMUNICAÇÕES NA EUROPA E NOS ESTADOS UNIDOS ATÉ 1992

CÉSAR BOLAÑO

INTRODUÇÃO

Ao final do século XIX e início do século XX, lembra Alain Giraud, "*o processo de concorrência entre pequenos empresários privados, que marcou o início do telefone, terminou em todos os países industriais, mais ou menos rapidamente, em uma situação de monopólio em favor de um entre eles em cada país*" (Giraud, 1989, p.266). Diante da inquietação dos consumidores, "colocados à mercê de um só fornecedor de materiais e serviços", os legisladores, percebendo a característica de monopólio natural do setor teriam de chegar a soluções inéditas para um problema inédito, de modo que "o Estado, pela primeira vez, foi convidado em nome do interesse público a intervir diretamente na gestão de uma empresa de caráter industrial e comercial" (idem, p. 267). O primeiro país a nacionalizar o telefone foi a Suíça (1886), seguida de perto pela França (1889). Na verdade, a tradição estatística nessa área na Europa já tinha um importante precedente. O telégrafo de Morse, surgido em 1844, com a instalação de um cabo entre Washington e Baltimore pelo governo dos EUA, é desde o início explorado em regime de monopólio público nos países do velho continente.

Nos EUA, ao contrário, apesar de o governo ter tido a propriedade da invenção, desperdiçou a possibilidade de controlar a patente, favorecendo as empresas privadas das quais o próprio Morse era o principal acionista, lembra Pere-Oriol Costa (1986, p.40), citando De Fleur. Essa tendência à organização de tipo estatal na Europa e privada nos EUA estender-se á ao rádio, à televisão e ao telefone. Mas neste último caso a situação apresenta características distintas das da radiodifusão. Para Giraud, o caso da telefonia norte-americana evidencia o caráter de monopólio natural do setor: o fim dos brevês de Bell, tornados de domínio público em 1893, relança a concorrência após um período de monopólio por parte da ATT. Mas, ao final de uma quinzena de anos, esta já havia conseguido retomar sua posição de monopólio, levando à falência ou comprando a maior parte dos seus competidores. Assim, em 1918, os EUA finalmente aderem à tendência mundial de estatização do setor.

Mas nos EUA o conjunto "Bell system" da ATT será rapidamente desestatizado e, em contrapartida, submetido a uma forte regulamentação que se traduzia no controle estrito dos seus investimentos, tarifas e atividades internacionais. É assim que, ao longo de décadas, a ATT se transformará na maior empresa do mundo, monopolizando o mercado interno norte-americano, mas impedida de ultrapassar os limites de sua "vocação inicial" e o território dos EUA. Ausência quase total de concorrência, nenhuma importa o, nenhuma exporta o, a situa o só poderia manter-se por tanto tempo, segundo Giraud,

“graças às tradições de serviço público, de competência técnica e de sabedoria gestora que a ATT havia herdado de seus fundadores, o inventor Alexandre Graham Bell, o pós-tier Theodore Vall e o banqueiro Gardiner Hubbard, mas... sem dúvida igualmente graças ao poderoso lobbying do grupo que contava nos anos 60 com um exército de dez mil juristas (para um milhão de empregados)” (Giraud, 1989, p.268).

Na Europa e no Japão, ao contrário, estabelece-se um modelo geral de organização do setor, com as atividades de construtores de material deixadas ao setor competitivo privado e a exploração de redes e serviços, segundo fórmulas diversas, sob a tutela ou o controle direto das administrações postais e telegráficas existentes (PTTs). Para Giraud, esse monopólio dado às administrações públicas não dispunha de medida de comparação com aquele que usufruía a ATT nos EUA. Na Europa não havia propriamente um monopólio no sentido jurídico, mas fundamentalmente tutela. O sistema de concessões é adotado na Itália e na Dinamarca para a rede telefônica pública e, em diferentes graus, em praticamente todos os países europeus na telefonia privada. Essa estrutura não foi obstáculo “aos esforços que levaram pouco a pouco a telefonia europeia ao nível do telefone americano, de acordo ademais com os mesmos critérios de serviço público, de competência técnica e de boa gestão que a ATT. A grande leveza regulamentar permitida pelo regime jurídico regaliano das telecomunicações favoreceu mesmo entre nós o surgimento mais rápido do que em outras partes da teleinformática e da telemática”(idem). Mas o mais importante para o autor é que toda a atividade de construtores e de fornecedores de equipamentos é realizada por empresas privadas num mercado “relativamente aberto”:

"Trustes apátridas como ITT, ou neutros como o sueco Ericsson, puderam assim habilmente beneficiar-se da situação... do entreguerras para adquirirem posições sólidas, a ponto de, ao final da segunda guerra mundial, na França, eles monopolizarem o mercado. A partir daí, uma das preocupações maiores dos governos... vem a ser a reconstrução ou a criação de indústrias nacionais. Eles dispunham para isso... [da] política de compras das administrações. Foi assim que se constituiu um sistema muito particular de relações entre os organismos públicos gestores das redes e os construtores privados fornecedores de equipamentos..., reforçando o peso dos monopólios e dinamizando as indústrias nacionais. Esse sistema de campeões nacionais desembocou em inegáveis conquistas tanto no plano técnico quanto no comercial. A indústria europeia de telecomunicações, por mais fragmentada que ela seja, inova e exporta. É ela principalmente que equipa o resto do mundo” (Giraud, p.269).

O sistema mundial de telecomunicações esteve assim, até recentemente dividido em um modelo geral de monopólios públicos, de um lado e, de outro, o sistema norte americano, de monopólio privado altamente regulamentado. Essa estrutura garantiu durante mais de meio século a expansão das telecomunicações, secundadas por um sistema de acordos internacionais respaldados pela União Internacional das Telecomunicações (UIT), sucessora da União Telegráfica, a mais antiga agência supranacional. Mas tudo vai começar a se transformar nessa área a partir da década de 80.

Um bom exemplo é o sistema internacional dos satélites de comunicação. A estrutura internacional dos sistemas de telecomunicações, formado de redes de cabos e satélites, organiza-se tradicionalmente sobre uma base paritária, de modo que, por exemplo, a parte de um cabo submarino entre os EUA e a França que vai do primeiro país

até o meio do oceano é propriedade dos operadores norte-americanos, enquanto que a outra parte (do meio do oceano à França) é francesa. Da mesma forma, os operadores americanos seriam proprietários da parcela EUA-satélite e os franceses da parcela satélite-França das emissões. Essa estrutura jurídica permitiu o controle de cada país sobre seu próprio sistema.

Em 1962, quando o governo norte-americano cria, por decisão do congresso, a empresa pública Comsat (Communication Satellite Company) para favorecer o desenvolvimento das comunicações via satélite, seu objetivo foi o de não permitir o monopólio da ATT também sobre essa nova tecnologia. Em 1969 o governo dos EUA lança o programa “open skies”, com o objetivo de abrir o mercado à concorrência. “*O resultado notável desse programa foi permitir à indústria do satélite ser competitiva desde o início, num momento em que o resto da indústria das telecomunicações lutava para abrir uma brecha no monopólio tradicional da ATT*” (Goldschmidt, 1988). Seja como for, a concorrência entre operadores norte-americanos em nada afetaria o sistema internacional. Para os usuários europeus “a concorrência para no meio do oceano”. Goldschmidt sintetiza com precisão o “modelo Intelsat” de organização do sistema internacional de satélites, bem como o problema técnico e econômico a ele relacionado, que se manifestará mais recentemente.

“Dispersando a potência emissora dos seus satélites sobre grandes zonas, Intelsat permitiu ligar um grande número de países de um hemisfério a um só satélite. Num país dado, as conexões ao sistema se fazem por intermédio de um pequeno número de estações de recepção, espécies de ‘portas de entrada’, em que é possível utilizar grandes antenas, capazes de compensar a fraca potência emissora dirigida a cada país. A estrutura tecnológica de Intelsat está ligada a sua missão histórica de transportar telefone ou telex até essas ‘portas de entrada’ internacionais em número limitado” (Goldschmidt, 1988).

... “Esse modelo torna-se problemático... se faz sentir a necessidade de um grande número de estações de recepção, o que ocorre com os sistemas de telecomunicações privados, com as redes de empresa que utilizavam VSATS (very small aperture terminals –terminais de antenas reduzidas) ou com a televisão por cabo, que necessita de um acesso direto a muitas fontes de programas. Desde que a multiplicidade de terminais se impôs, a potência da emissão do satélite tornou-se a variável maior pela sua incidência sobre os custos (Goldschmidt, 1988).

Assim a vantagem de custos representada pela concentração da potência do satélite sobre uma pequena zona justifica, por motivos de economia, além obviamente dos motivos políticos e de independência tecnológica nacional, o desenvolvimento de satélites regionais ou nacionais como o Eutelsat, o Arabsat ou o Brasilsat que, seja como for, não alteram as bases do sistema internacional.

São os movimentos que ocorrem no interior do mercado norte-americano a partir da política de abertura à concorrência do setor de telecomunicações (já em 1968 MCI fornece serviços interurbanos), acentuado grandemente por causa do impressionante desenvolvimento da televisão por cabo (vide Lafrance, 1986), cujos fornecedores de programas precisam de instalações leves e baratas, e do enorme aumento da demanda por linhas privadas para a informática e as comunicações de empresa, o que leva à necessidade de uma profunda especialização em função da oferta da indústria americana das

telecomunicações, são esses movimentos que virão a provocar transformações no setor.

Em 1983, a Orion Satellite Company solicita à FCC (Federal Communication Comission) autorização para fornecer serviços internacionais especializados por satélite entre a Europa e os EUA, argumentando que o monopólio de Intelsat, preocupado com o fornecimento de serviços gerais, teria negligenciado o mercado especializado das empresas e do audiovisual. À Orion seguem-se imediatamente outras quatro empresas: Cygnus, ISI, RCA Americom e Pan American Satellite. A casa Branca e a FCC, acabam decidindo a favor dos satélites privados para serviços especializados, tratando, não obstante, de garantir que nenhuma ameaça, econômica ou tecnológica, recairia sobre Intelsat.

Em primeiro lugar, o mercado constituído pelos grandes usuários, sobretudo as multinacionais, passará a exercer necessariamente pressões sobre os PTTs locais para a oferta de serviços novos e de melhor performance, como os dos EUA. Em segundo lugar, ao abrirem seu mercado de telecomunicações (como veremos em seguida), os EUA transformaram-se em área de expansão para as empresas européias e japonesas do setor e passaram, por outro lado, a exigir a contrapartida através da adoção de regras de reciprocidade, forçando a compra de equipamentos norte-americanos, e a instalação de sistemas privados de satélites.

A própria Intelsat se vê obrigada a inovar e a adaptar-se às exigências dos sistemas privados e ao desenvolvimento da fibra ótica: “modificou a concepção dos seus satélites, abaixou o preço e os custos de suas estruturas, para oferecer um leque de serviços competitivos”, o que provocará “reações por parte dos usuários dos PTTs na Europa, que vão exigir novas prestações e uma baixa de tarifas. Isso forçará os PTTs europeus a fornecer essas novas prestações” (Goldschmidt, 1988)

Tudo isso leva a concluir pela inelutabilidade do avanço da concorrência e pela necessidade de uma adaptação dos PTTs europeus às novas condições. O avanço do número de satélites na Europa comprova essa tendência. Em março de 1989, a revista Cable and Satellite Europeu mostrava 25 satélites de transmitindo em direção ao Reino Unido, com uma oferta de 45 canais de televisão diferentes, conforme cita Collins (1990, p.77), que realizou um extenso trabalho sobre televisão satelitária na Europa¹.

Mas esse é apenas um aspecto da questão que nos interessa. Garnham apresenta quatro elementos gerais que pressionariam para a mudança do modelo de monopólio público das telecomunicações. Dois são de ordem tecnológica (desenvolvimento da telemática e ampliação do número de sistemas de distribuição alternativos – como os satélites, os sistemas de cabos de banda larga, fibras óticas, microondas) e trazem como conseqüências: possibilidades de entrada de novos tipos de agentes no setor, grande heterogeneidade dos serviços oferecidos, tanto domésticos como empresariais, expansão da comunicação empresarial, esta última ligada também a um terceiro fator apontado por Garnham: desenvolvimento, na prática dos negócios, das operações transnacionais e multi-planta, e em especial a internacionalização do setor financeiro, que transformam as telecomunicações em um recurso da mais alta prioridade para as empresa, tanto no que se refere aos custos, quanto à eficiência e à competitividade da firma (Garnham, 1985, p.139 e seg.)

¹ Outro trabalho da maior importância é o livro editado por Giuseppe Richeri (1988). Vale citar ainda o artigo de Luyken (1988), sobre o tema polêmico da rentabilidade dos satélites de difusão direta.

O desmembramento da ATT: desregulamentação ou reorganização industrial?

O sistema jurídico que regula tanto as telecomunicações como a radiodifusão nos EUA vem da Rádio Act de 1927, reiterada e completada pela Communication Act de 1934, que cria a FCC (Federal Communications Commission), entidade controlada pelo Congresso e responsável pela concessão de licenças às empresas privadas, tomando em consideração “o interesse público, a conveniência e a necessidade”. Quando da promulgação da Communication Act, a ATT já detinha o monopólio do setor, tanto na exploração das redes, quanto na produção de equipamentos (através da Western Electric), quanto na pesquisa e desenvolvimento (através dos seus centros de pesquisa, os Bell Laboratories).

A FCC não é dotada de instrumentos jurídicos apropriados para questionar o monopólio da ATT, cujos problemas virão fundamentalmente das cortes de justiça, apoiadas na poderosa legislação anti-truste do país, especialmente a Sherman Anti-Trust Act de 1890, e a Clayton Anti-Trust Act de 1914. Jean Paul Simon lembra que o desmantelamento da empresa, pela célebre decisão do juiz Harold Green em 1982, explicita o peso do poder judiciário como ator de primeiro plano na regulação econômica nos EUA. O autor esclarece a esse respeito que há duas formas de ação governamental no país: as ações do poder judiciário baseadas na legislação anti-truste e as agências independentes com mandato legal ligadas ao poder legislativo, como é o caso da FCC e, ao nível dos estados, as PUCS (Public Utility Commissions)². As primeiras destinam-se fundamentalmente a proteger os pequenos empresários e as últimas são responsáveis pela “proteção dos consumidores contra os abusos dos monopólios” e encarregadas da “manutenção da prosperidade da indústria (proteção dos acionistas)” (Simon, 1989, p,33). No caso das telecomunicações, a ação do poder judiciário tem sido o elemento mais importante.

“Assim, um ano após a Communications Act..., será instalada uma comissão de estudos que publicará em 1938 o muito controvertido relatório Walker, preconizando já o desmantelamento da ATT em aplicação das leis anti-truste. A guerra interromperá essa tentativa por um tempo. Mas veremos, a partir de 1940, os membros dessa comissão voltar à chegar no seio do departamento anti-truste, tentando obter o desmantelamento” (Simon, 1989,p.34).

A ação judicial iniciada em 1949 encerrar-se-á com o Consent Decree de 1956, que mantém o monopólio da ATT, mas proíbe a empresa de diversificar-se nas atividades não regulamentadas, o que impede, principalmente, de entrar no mercado da informática, onde o domínio absoluto será exercido pela IBM. O Consent Decree impedia ainda a diversificação das filiais regionais da ATT, os BOCS (Bell Operating Companies), na

² Note-se que o poder executivo não exerce aí nenhuma interferência direta

fabricação de equipamentos, no tráfico de longa distância e nos serviços de informação. Já em 1958 o comitê judiciário da câmara dos representantes publica um relatório crítico em relação a esse compromisso que permanecerá, entretanto, intocado até 1982. Período durante o qual haverá, não obstante, uma lenta e progressiva abertura do mercado à concorrência, em função principalmente das ações da FCC em relação à introdução de novas tecnologias. Assim, já em 1959 é tomada a decisão de liberar as frequências de microondas, decisão que abrirá o precedente para as ações posteriores no sentido da abertura do mercado à concorrência. Mas até os anos 70, a FCC continuará sendo, em linhas gerais, o principal bastião do monopólio, sofrendo, por outro lado, a pressão dos tribunais em sentido contrário. Com o processo de desregulamentação em outros setores, especialmente na aviação, a atitude da FCC será alterada, dando início a um movimento amplo e coerente de liberalização das telecomunicações³

O processo que levará ao desmembramento da ATT inicia-se em 1974 com uma ação impetrada pelo Ministério da Justiça contra a empresa e a Western Electric por violação das leis anti-truste (abuso de posição dominante, recusa de interconexão, tarifação predadora, etc.). O processo é extremamente longo e será marcado, segundo Alain Giraud, por uma mudança de rumos importantes:

“Sob a administração Carter, caminha-se para uma conclusão... que teria aproximado singularmente o seu [da ATT] estatuto ao de uma administração européia: a ATT teria conservado seu quase monopólio na exploração de redes, mas teria sido obrigada a vender a Western Electric para aprovisionar-se daí por diante num mercado aberto de fornecedores de equipamentos”(Giraud, 1980,p.271)

Mas essa perspectiva não interessa, segundo o autor, nem à ATT (desejosa de fornecer material informático, ainda que por intermédio de suas filiais), nem à IBM (também ameaçada pela legislação anti-truste e interessada em explorar ela própria redes e serviços de telecomunicações), nem ao novo governo de Ronald Reagan, preocupado com o avanço das firmas japonesas no mercado da eletrônica e com o sucesso dos europeus na exportação de sistemas de telecomunicações. Assim, com a mudança de governo, mudam também as tendências de solução da contenda, e a solução pragmática final levará não só a uma vasta alteração na organização dos setores da comunicação nos EUA, mas à necessidade de ações reativas no conjunto dos países desenvolvidos. O acordo amigável entre ATT e o Ministério da Justiça será confirmado pela decisão do juiz Green em 1982, conhecida como Modification of Final Judgement (MFJ), que põe fim ao compromisso de 1956. Assim, o ministério retira a queixa e a ATT aceita separar-se das suas 22 sociedades regionais de exploração, reagrupadas em sete sociedades holdings independentes, as

³ “Os mercados de transmissão supraestaduais de longa distância (interstate transmission) e os equipamentos (CPE) serão assim progressivamente abertos à concorrência. As decisões se estenderão ao longo da década. Para o primeiro mercado elas serão: a autorização das linhas privadas em 1971 (Specialized Common Carriers [também conhecida como Computer Inquirir]), a liberalização da entrada pelo satélite em 1974 (Open Skies), a autorização para a revenda e a partição dos serviços em 1977 (Resale and shared Use). Para os equipamentos, duas decisões pontuarão a abertura a novos entrantes em 1975 (FOC Registration Program) e 1980 (Computer Inquiry II). Para as transmissões de longa distância, será preciso esperar 1983 (Competitive Carrier IV) para que os dois principais concorrentes da ATT (MCI e GTE- Sprint) vejam suas barreiras aliviadas. Os equipamentos seriam desregulamentados em 1980. A ATT continuará regulamentada (Simon, 1989,p. 35)

RBOCS, mas conserva a Western Electric e os Bell Laboratories. Permanecem, por outro lado, os impedimentos à diversificação dos RBOCS presentes no Consent Decree.

“A baleia do Bell system é desmantelada e dá nascimento a uma meia dúzia de tubarões que dividem entre eles as atividades regulamentadas, holdings nacionais herdeiras do estatuto de serviço público monopolista privado. A companhia-mãe, perdendo assim três quartos dos seus ativos, é autorizada em troca a produzir e comercializar o conjunto dos equipamentos e serviços de informação... [A decisão faz a ATT alinhar-se] ao modelo da IBM, designando-lhe claramente o mesmo objetivo: conquistar o mercado mundial. De fato, ao mesmo tempo, abandonam-se as perseguições à IBM⁴”.

Há um amplo consenso em entender a solução de 1982 como fazendo parte da resposta dos EUA ao avanço japonês no setor eletrônico, lançando a ATT ao mercado internacional, além de romper o seu monopólio no mercado interno, o que impedia um controle efetivo por parte da FCC. Garnham aponta ainda o fim da proibição à ação da empresa nos mercados não regulamentados como uma forma de disciplinar a IBM (Garnham, 1985, p. 142). Não há aí, portanto, uma desregulamentação propriamente dita, mas aquilo que Pierre Musso e Guy Pineau chamaram de “trans – regulação”, “para sublinhar o caráter transitório... e ultrapassar os debates limitados somente à destruição do existente” (Musso, 1989, nota 17, p.329). Em outros termos, há uma passagem de um determinado modelo de regulação a outro, sem que isso signifique necessariamente uma desregulamentação. Simon cita Gerald Brock responsável pela regulamentação das telecomunicações no seio da FCC, que afirma que a desregulamentação só ocorreu de forma limitada, em domínios que o autor considera como secundários, como é o caso do mercado de equipamentos, ao passo que a ATT, enquanto sociedade dominante das transmissões de longa distância, não se beneficia do controle menos cuidadoso que é dedicado apenas às companhias de menor envergadura, como MCI e GTE – Sprint (Simon, 1989, p.31)

Para o autor, o desmantelamento da ATT é “a reviravolta mais drástica da história industrial mundial”, mas não significa nem desregulamentação, nem liberalização à outrance, como frequentemente se imagina. “*Trata-se antes de tudo de uma modificação das regras do jogo e da diversificação dos atores potenciais*”, resultando no que se denomina regulated competition, termo que “*indica bem ao mesmo tempo o sentido da evolução (liberalização) e a manutenção do quadro regulamentar, ainda que renovado*”. O autor aponta que, ao contrário do que se poderia imaginar, os defensores da desregulamentação hoje não são os novos entrantes (que, com as barreiras regulamentares ficam com os seus nichos de mercado protegidos), mas justamente ATT e os RBOCS (que querem romper aquelas barreiras que limitam a sua ação em certos setores de interesse) (Simon, 1989).

O Computer Inquiry II, de 1980 faz a distinção entre serviços de base (basics), onde

⁴ O autor está se referindo ao arquivamento, também em 1982, por falta de provas, do processo anti-truste a que a IBM vinha respondendo desde 1969, o que se deveu, segundo Simon, em boa parte à habilidade da empresa em auto-desmantelar-se, separando-se do seu serviço de escritório, ao contrário da ATT que, com a sua “cegueira”, “rigidez” e empenho em destruir seus concorrentes nascentes, teria cavado seu próprio túmulo – cf. Simon. 1989. P.34, que é autorizada a entrar em concorrência com a ATT, o que ela fará imediatamente, comprando o mais dinâmico construtor de centrais privadas, Rolm, e tomando o controle do principal challenger do mercado de serviços de transmissão, MCI” (Giraud, 1989, p.272).

a transmissão da palavra ou dos dados se faz sem modificação da informação, e os serviços melhorados (*enhanced*) ou de valor agregado, enriquecidos por um tratamento intermediário da informação. Enquanto estes últimos ficam abertos à concorrência, os serviços básicos permanecem submetidos à regulamentação, sendo o tráfego local e regional monopolizado pelos RBOCS, o tráfego interurbano submetido a um regime de concorrência regulamentada em que a ATT controla 68% e a MCI 11% do tráfego (a US Sprint, filial da RBOCS GTE, a mais importante de todas, é o terceiro operador interurbano) e o internacional permanecendo campo privilegiado da ATT, que sofre entretanto a concorrência dos revendedores de serviços, os WATS (Wide – Area Telecommunication Service), exploradores dos satélites locais e internacionais (Silva, 1990, p.134 e seg.).

Quanto ao modo de controle da FCC sobre a ATT, a regra conhecida *como rate of return regulation* (tarifas e lucros dos operadores – ATT e BOCS – determinados por uma taxa de retorno, fixada pela FCC, sobre os investimentos efetuados), “*contraprodutiva porque o explorador não tinha outra possibilidade de aumentar os lucros a não ser aumentando seus investimentos independentemente além do mais da qualidade da gestão*” (Vallée, 1989, p.64) está sendo substituída pela *price – cap regulation* (a regra ainda está em estudos, mas a tendência é que a FCC fixe uma tarifa máxima para certos serviços, deixando aberta a possibilidade da prática de preços inferiores, com o que se espera fazer o aumento do lucro depender da redução dos custos e, conseqüentemente, na ótica da FCC, da melhora na qualidade da gestão)

Simon por sua parte, lembra que, com o desmembramento, os organismos estaduais de regulação (PUCS) devem adquirir um peso maior e concentrar a disputa entre os partidários da desregulamentação e seus opositores, sendo muito temerário pensar em uma regra uniforme para os diferentes estados, com estruturas políticas diferenciadas, mais ou menos conservadoras, etc. O longo processo de supressão do monopólio da ATT fez com que, progressivamente, se multiplicassem as redes privadas nos EUA, o que levaria a uma desunificação da rede.⁵

Mas o que nos interessa ressaltar aqui mais uma vez é a importância do que ocorre nos EUA para a organização mundial do setor de telecomunicações. Pierre Musso vai além e fala de uma tendência à constituição de uma “*economia-mundo*”, no sentido braudeliano (“um espaço geográfico delimitado que dispõe de um centro em torno do qual se ordenam zonas intermediárias sucessivas”), associando a América do Norte, a Europa e ao Japão. A solução interna encontrada para a ATT nos EUA é para o autor um tipo de micro-deslocamento que provoca macro-transformações a nível internacional. Assim, um elemento central na constituição dessa nova “*economia – mundo*” é a instalação pela ATT da sua *Worldwide Intelligent Network*, “constituída de ligações por cabos submarinos em fibra ótica, transatlânticos (TAT 8, que ligará os EUA à França e à Grã Bretanha e transpacífico (HAW 4 TPC 3, que ligará a Califórnia às Ilhas Hawai e ao Japão). Essas ligações permitirão oferecer uma gama de serviços numéricos de comunicação de empresa no eixo EUA – Japão – Europa” (Musso, 1989, p.326)

Nessas condições, o resultado do processo de trans-regulação nos EUA pode ser

⁵ “Com a aparição das redes privadas (por oposição à rede americana dita pública, explorada por sociedades privadas), a rede torna-se, de fato, mais uma rede de redes do que uma rede integrada. É essa evolução que antecipa a política de implantação de uma arquitetura de rede aberta (*open network architecture*, ONA) e que subsume o relatório Huber sobre o conceito de rede geodésica (não mais rede piramidal [com a ATT] no topo... mas uma rede em malha onde cada nó é ao mesmo tempo ponto de chegada e de partida)” (Simon, 1989, p.38).

entendido nos seguintes termos: “esta ‘força de choque’ ATT – IBM, desdobrada a escala internacional aparece a posteriori como uma das condições de realização” da referida economia – mundo (idem, p.327). E mais: fica patente o caráter estratégico crucial para os interesses americanos que a solução envolve. Assim:

“Os dois grandes grupos americanos, ATT e IBM, estavam ausentes do mercado mundial das telecomunicações; eles entram aí de agora em diante com força, poderosamente auxiliados pelas pressões de Washington e pela baixa do dólar. A administração Reagan, seguida pelos liberais de todas as nacionalidades, fez a partir de 1982 uma verdadeira campanha política na Europa, no Japão e no terceiro mundo sobre o tema... Para Washington, as telecomunicações, os dados, as imagens, devem ser considerados como mercadorias como qualquer outra. As regras da livre troca devem ser a eles aplicadas e os Estados não podem por entraves à sua livre circulação. Esse tema da liberação dos serviços foi então inscrita na ordem do dia do GATT” (Giraud, 1989, p.273).

As vantagens dos EUA na área são inquestionáveis, seja pelo lado da importância do seu mercado interno, seja, principalmente, pelo peso tanto dos seus construtores quanto dos seus exploradores de redes. Assim sendo, a exportação do seu novo quadro regulamentar, forçando a liberalização no resto do mundo, tem sido insistentemente procurada pelos norte americanos, não apenas no GATT, mas em todas as instâncias internacionais.

Assim, em 1987, a FCC explicitou uma proposta de “modelo ideal” de regulamentação do mercado de telecomunicações que deveria servir como parâmetro para a avaliação das regulamentações estrangeiras. De posse desse instrumento, os EUA manteriam seu suculento mercado aberto apenas àqueles países que se aproximassem do modelo ideal (Vallée, 1989, p.65 e seg.). Ainda que essa sistemática específica, ao menos até a publicação do artigo de Vallée, não tenha sido adotada, as pressões norte-americanas pela liberalização das telecomunicações não têm sido em vão.

O CASO DO JAPÃO

No caso do Japão, por exemplo, a abertura do mercado é, para mais de um autor, uma “concessão às pressões americanas que se exercem no quadro das negociações comerciais globais, destinadas a regular o desequilíbrio das trocas entre os dois países” (Giraud, 1989, p.275). Assim, em 1985, uma lei sobre o comércio das telecomunicações aboliu o monopólio da empresa pública NTT (Nippon Telegraph and elephon) sobre a rede nacional e da privada KDD (Kokusai Denshin Denwa) sobre a internacional. Além disso, uma segunda lei transforma a NTT em sociedade de economia mista (Silva, 1990, p.138)

Giraud nota que a abertura à concorrência é bastante larga no que se refere ao fornecimento de serviços de telecomunicações, mas a construção e instalação das redes permanecem submetidas ao regime da autorizações pelo Ministério dos PTT. No que se refere à transmissão, a solução japonesa, para o autor, se assemelha à da Grã Bretanha: privatização da empresa pública e criação de um “concorrente principal protegido”, a

Daini Denden (“segunda companhia do telefone”). A entrada das empresas norte-americanas no mercado japonês ocorre no setor de satélites e na telefonia móvel. No que se refere às comunicações internacionais, “novos operadores, com participação estrangeira limitada a 10%, fazem sua aparição em número entretanto muito limitado” (Giraud, 1989, p.275). No conjunto, o autor classifica a abertura japonesa como “de uma grande prudência”, concentrada essencialmente no domínio internacional, permanecendo a propriedade nacional da rede de base e sendo admitida apenas em pequenas doses a entrada de equipamentos estrangeiros, apesar das pressões americanas (idem, p.276).

Em 1990, um conselho consultivo ligado ao ministro das telecomunicações recomendou a divisão da NTT em cinco companhias regionais, provocando, no início de 1991, uma forte polêmica com o ministério das finanças, detentor ainda de 66% do estoque de ações que a empresa pretendia vender. A disputa acabou com um acordo que adia por cinco anos a solução proposta para a NTT.

Uma das críticas mais insistentes à decisão judicial de 1982, que levou ao desmantelamento da ATT em 1984, era a manutenção dos impedimentos à diversificação dos RBOCS, empresa regionais herdeiras do estatuto de serviço público. Em julho de 1991, o mesmo juiz Green remove um dos principais desses impedimentos, permitindo que essas empresas entrem no negócio de serviços de informação, o que as torna concorrentes diretas dos jornais impressos. A ANPA (Newspaper Publishers Association) reage imediatamente, através de sua presidente Cathleen Black, que aponta a possibilidade das *baby bells* utilizarem de forma ilegal o poder que o monopólio que possuem a nível regional lhes confere, seja negando acesso à tecnologia mais avançada aos jornais, seja fixando preços predatórios, seja servindo-se das informações sobre o mercado que têm devido ao controle das linhas. Para Black, essa ameaça constitui um desafio maior para o setor jornalístico do que a recessão (e a conseqüente queda da receita publicitária), a deterioração do hábito de leitura entre adolescentes jovens e adultos do país ou o fato de que o aumento da circulação dos jornais não tem acompanhado o crescimento demográfico nos últimos 40 anos. Defendendo os interesses dos periódicos, o deputado democrata pelo estado do Tennessee, Jim Cooper, apresentou um projeto de resolução proibindo as companhias telefônicas de oferecer certos tipos de informação (anúncios classificados, resultados de competições esportivas, cotações de bolsas de valores) enquanto os mercados regionais de telecomunicações não se tornarem tão competitivos como o internacional (Folha de São Paulo, 13/10/91).

Note-se que as RBOCS sempre tiveram a possibilidade de transmitir serviços de informação produzidos por terceiros. A decisão de 1991 do juiz Green permite que elas produzam seus próprios serviços informativos, o que lhes abre as portas da Indústria Cultural. Não tenho dúvidas de que o objetivo maior nessa área é o mercado de televisão. A possibilidade de acesso à televisão, aliás, é reivindicada por essas companhias sob o argumento de que apenas o desenvolvimento de uma produção própria de entretenimento poderá viabilizar economicamente o alto investimento exigido para a implantação de redes de cabos de fibra ótica (fala-se em cem bilhões de dólares para cabear todos os EUA), indispensáveis para a adequada modernização do sistema telefônico. O problema é que 87% dos lares americanos já estão ligados a sistemas convencionais de cabo e as poderosas companhias telefônicas do setor devem impor forte resistência à expansão das companhias telefônicas no seu mercado (Economist, 1991, p.58).

Segundo The Economist, essa promete ser “*one of the epic business battles of the 1990s*”. Batalha que deve envolver não apenas os atuais operadores de redes de cabo, mas também outros inúmeros agentes do setor cultural, temerosos com as imensas

possibilidades que a fibra ótica abre (televisão interativa, brutal multiplicação do número de canais oferecidos, até em última instância o eventual desaparecimento da televisão hertziana, com a utilização exclusiva das frequências atualmente utilizadas por elas para a telefonia móvel), prometendo desestabilizar fortemente posições conquistadas. Os autores do dossiê da Economist reconhecem que, nesse sentido, aqueles países em que as telecomunicações são controladas pelo ministério dos PTT, como é o caso da Alemanha, terão maiores facilidades para organizar esse movimento rumo à modernização do setor do que os EUA: “*a máquina política americana parece pobremente equipada para lidar com tantos lobbies em conflito. Provavelmente as companhias telefônicas, cansadas de esperar por novas leis, terão que tomar um fôlego profundo e mergulha em investimentos especulativos*” (idem, p.59). O Japão por seu lado deve sair-se melhor na empreitada, dada a tradicional colaboração da NTT com a poderosa televisão estatal NHK, como atesta o caso da TV de alta definição.

AUSTRÁLIA

O caso australiano é também bastante ilustrativo. Ao contrário da Nova Zelândia, que seguiu uma política fortemente liberal na área, tendo passado rapidamente, entre 1987 e 1989, do monopólio a um mercado totalmente liberado (Economist, 1991, p. 18), a Austrália sempre apostou na manutenção da propriedade estatal tanto da Telecom Austrália (TA) quanto da OTC, responsável pelas ligações internacionais. Uma reforma interna realizada em 1986 pretendia transformar a primeira em um potencial “campeão nacional” sem romper o monopólio estatal, como ocorre na França.

Depois da reeleição dos trabalhistas, em março de 1990, desenvolveu-se um rápido debate sobre o futuro do setor no país. A princípio adotando um discurso mais liberal, o novo ministro dos transportes e telecomunicações, Kim Beazley, assume afinal decididamente a idéia de criação de um campeão nacional, propondo a fusão entre AT e OTC numa única companhia, a Megacom, e a abertura à entrada de um novo concorrente privado, constituindo um duopólio, como no caso inglês. O principal opositor a essa proposta era o ministro das finanças, Paul Keating, que entevia a privatização da OTC e a maior abertura possível do mercado interno ao capital internacional, no que era acompanhado pela burocracia do próprio ministério encabeçado por Beazley.

Finalmente, na primavera de 1991, a solução deste último sai vencedora e é aberta a concorrência para a concessionária privada, atraindo de início dois poderosos grupos internacionais (a revista The Economist não cita os nomes), ambos propondo pesados investimentos no país. O resultado das negociações sobre os arranjos e as taxas de interconexão (aparentemente bastante favoráveis para o novo competidor na proposta do governo) não estava previsto para antes do final de 1991. O duopólio é visto como uma estrutura de transição para um mercado completamente livre em 1997. Ocioso lembrar que o objetivo é garantir a estatal Megacom as mais importantes vantagens nessa situação (Economist, 1991, p.38).

Além da abertura por essa via o capital externo vê-se hoje beneficiado por nova regulamentação que permite a operadores independentes a sub locação de linhas cedidas por um dos duopolistas. A revista cita a americana MCI, que assinou um acordo com o grupo Australian Associated Press e cujo interesse é o mercado de telecomunicações. (idem, p.39).

A REFORMA NA EUROPA

PRIVATIZAÇÃO E LIBERALIZAÇÃO NA GRÃ BRETANHA.

Tradicionalmente, as telecomunicações inglesas estiveram a cargo do departamento de correios, e seu desenvolvimento, como na França, foi limitado devido a restrições de acesso ao mercado de capitais. Ao contrário do que viria a ocorrer na França após a segunda guerra mundial, essa limitação não chegou a ser superada e o país continuou acumulando atrasos tecnológicos que redundavam em má qualidade e fraca produtividade do serviço telefônico, num acompanhamento insuficiente do avanço da diversificação da demanda, especialmente no que se refere à transmissão de dados, e em resultados medíocres no que se refere às exportações de equipamentos. Mulgan, ilustra este último ponto, citando alguns dados sobre a evolução da participação do Reino Unido no comércio mundial de equipamentos de telecomunicações, que passa de 25% em 1963 para 6% em 1975, até atingir seu primeiro saldo negativo em 1983, situação que continuará a deteriorar-se posteriormente (Mulgan, 1990, p.87).

Entre os autores consultados, parece haver um amplo consenso sobre o fracasso dos governos trabalhistas em alterar essa situação, de modo que a subida dos conservadores ao poder fazia antever importantes modificações na área. As pressões nesse sentido vinham principalmente dos chamados grandes usuários e, em especial, da *City* londrina, cujo peso na estrutura econômica britânica é muito grande, envolvendo operações de grande dimensão entre múltiplas instalações. Assim sendo, o poderoso setor financeiro inglês aparece como o principal defensor de um sistema de alta qualidade na comunicação de dados, da instalação de redes privadas e da sustentação de tarifas internacionais mais baixas do que as dos demais países europeus.⁶ Para Edith Brenac, o processo de desregulamentação que se seguiria marca uma inversão do poder de lobbyng entre os construtores e os grandes usuários, entre estes a *City* facilitada pela imagem pouco valorizada do serviço público (Brenac, 1990, p.46 e seg.) entre uma população, diga-se, seduzida pelo discurso neo-liberal de Thatcher e pelo seu “capitalismo popular”. Mas a privatização da British Telecom em 1984, apesar da importante ruptura que representa, estaria inscrita, para a autora, “na continuidade de certas características fundamentais da

⁶ Mais adiante (na nota 11) darei mais informações sobre a vantagem do Reino Unido no que se refere às tarifas internacionais. Neste ponto quero frisar apenas que essa vantagem tem provocado uma ação decidida do governo Britânico no sentido de evitar que Mercury e British Telecom compitam entre si a nível internacional, com particular empenho em prevenir acordos nesse sentido com operadores estrangeiros, como afirma Garnham (1985, p.148). O autor lembra que, com 60% dos circuitos privados e 40% do tráfico mais lucrativo entre Europa e EUA, o país não tem nenhum interesse em uma guerra de preços entre suas empresas. O perigo de uma situação desse tipo reside na forma como são negociadas as tarifas internacionais, que faz com que a distribuição das receitas não tenha necessariamente relação com a tarifa paga pelo usuário. Assim, por exemplo, é mais barata uma ligação de Londres a Nova York do que outra no sentido contrário. Assim sendo, a concorrência entre os dois operadores britânicos, cada um negociando com seus parceiros estrangeiros a distribuição das receitas decorrentes das chamadas internacionais, poderia levar não só a uma queda no balanço de pagamentos para o Reino Unido, como possivelmente aumento das tarifas internas. Assim sendo, as licenças para BT e Mercury estipulam limites à concorrência nas operações internacionais, o que é evidentemente motivo de pressões por parte dos EUA na sua cruzada pela liberalização dos serviços (Idem, p. 149).

relação Estado – Indústria e da cultura política e industrial nacionais". Assim:

"tendo utilizado a British Telecom essencialmente como instrumento de uma política macroeconômica de regulação dos grandes equilíbrios, o Estado perde, com a privatização, uma possibilidade de intervenção direta em matéria industrial e tecnológica, possibilidade que ele de fato, não obstante, jamais utilizou e que não se inscreve na tradição política e na cultura industrial nacionais" (Brenac, 1990, p. 47).

A transformação do sistema inglês começa já em 1981, com a Telecommunication Bill, que divide o antigo Post office em duas organizações, através da criação da British Telecom (BT) como sociedade pública independente, além de confiar a definição das normas de telecomunicações ao British Standards Institute (BSI) e de liberar os serviços de valor agregado, dando ainda sinal verde para o consórcio Mercury, formado pela, então recentemente privatizada Cable and Wireless. Em 1982 Mercury é autorizado a explorar uma rede independente em concorrência com a BT. Em 1984, finalmente, com a Telecommunication Act, privatiza-se a BT através da venda de 50,8% das ações, com uma participação significativa do grande público, e cria-se a OFTEL (Office of Telecommunications), instância reguladora separada da BT. A criação da OFTEL nesse momento confirma a existência de uma relação estreita entre privatização e constituição das instâncias de regulação, como bem notou Négrier, referindo-se ao audiovisual francês (Négrier, 1989 b, p.91).

O autor lembra, citando Chevalier, que essa criação pode ser vista não como uma democratização mas, ao contrário, como o *"declínio do princípio clássico da decisão democrática, fundada na exclusividade da competência dos representantes da nação"* e, portanto, como uma forma de contornar os poderes, como o parlamento, tradicionalmente destinados a garantir o controle democrático da administração (idem, p.92)

No que se refere à normalização das características técnicas do equipamento dos consumidores, a competência passa da BT para a OFTEL, através do British Approval Board of telecommunications. O mais interessante, no entanto, é o que ocorre de um ponto de vista tecnológico global:

"A evolução desenhada apontou para a criação de uma rede tecnologicamente avançada, digitalizada, podendo transmitir dados, imagens e reproduções de documentos, a elevada velocidade através de todo o mundo. A British Telecom impulsionou a criação da primeira rede comercial integrada digital de serviços, a partir de 1985, sob o nome de Integrated Digital Access. As novas ligações internacionais com os Estados Unidos e o Japão tornaram-se operacionais a partir de 1989. Esse conjunto de serviços, geridos conjuntamente pela British Telecom com a ATT [vide citação de Musso acima]... e com o KDD... proporcionam o acesso integrado às redes digitalizadas nos Estados Unidos e no Japão" (Silva, 1990, p.160 e seg.).

A preocupação com a expansão internacional da BT parece ter sido determinante no processo: fazendo uso de seus grandes lucros locais, na década de 80, BT aproximou-se com grande interesse do mercado externo, tratando de converter-se em uma grande companhia mundial de comunicações. No plano europeu, associou-se a France Télécom, STC e Nynex International para desenvolver serviços de comunicações especiais no

próprio Reino Unido (Silva, 1990, p.161), além de tomar parte “em várias contas de participação com outras sociedades e PTOs, em parte para galvanizar uma concorrência mundial com a Cable and Wireless” (Mulgan, 1990, p.86)

A ação decidida em relação à comunicação de empresa e ao mercado mundial se traduziu numa baixa de qualidade dos serviços de base que causou uma onda de impopularidade, obrigando a empresa a realizar fortes investimentos na infra-estrutura de base, investimentos que passam de 1.978 milhões de libras em 1985 para cerca de 3.200 milhões em 1989 (idem). Por tudo isso, Giraud conclui que a desregulamentação das telecomunicações britânicas é um processo em tromple l’oeil:

“Ela praticamente não feriu o monopólio da British Telecom dinamizada no plano financeiro, modernizada, diversificou-se consideravelmente, investindo nas redes de valor agregado, nas redes de televisão a cabo, no mercado internacional de serviços e mesmo na construção de equipamentos, comprando a canadense MITEL, uma política que se parece àquela que as RBOCS americanas gostariam de praticar” (Giraud, 1989, p.274)

Em 1984 é constituída, através da Cable and Broadcasting Act a Cable Authority, que concorre com a OFTEL na regulação dessa área específica do setor de telecomunicações. Segundo Silva (1990, p.141), a função de regulação recai essencialmente sobre esta última, com a Cable Authority preenchendo um papel de promotor do sistema de cabos. O mais interessante do (fraco) desenvolvimento dos sistemas de cabo no Reino Unido é o fato de a BT assumir rapidamente o papel de protagonista principal. Mulgan cita os seguintes passos nessa direção: aquisição de todos os ativos da Thorn-EMI no setor; envolvimento em aproximadamente metade de todas as autorizações; participação de uma série de iniciativas de rádio-emissões (patrocinadas pela MTV, Premiere, Childrens Channel), com o objetivo principal de assegurar a disponibilidade de programas para serem vendidos em suas redes de cabo; arrendamento recentemente de 11 dos seus 16 transponders no satélite Astra. A partir do final dos anos 80, empresas dos EUA (principalmente as RBOCS Pacific Telesis e US West) começam a interessar-se pelo cabo inglês, aproveitando a liberalização (Mulgan, 1990, p. 88). De qualquer forma, o autor conclui o ponto afirmando que o cabo na Inglaterra fracassou. Seria o caso de nos perguntarmos sobre o papel que a ação da BT no setor teve para que esse fracasso viesse a ocorrer.

Ainda no que se refere à área de interface entre audiovisual e telecomunicações é preciso dizer que a BBC e a IBA operam a rede de transmissões para a rádio-difusão, como ocorre também em outros países europeus. Tradicionalmente essas duas entidades comportam 1.100 lugares de transmissão, capazes de assegurar a cobertura nacional pela faixa de UHF. O primeiro (pioneiro) projeto inglês de satélites de difusão direta data de 1981. Em 1986 a BSB obtém concessão para fornecer 3 canais, cuja operação estava prevista para 1990 mas foi adiantada para 1989 quando se soube da concorrência dos serviços do satélite Astra. “Na prática foi Astra, e concretamente o pacote de SKY Channels transmitindo através dele, o que abriu possibilidades para o DBS, desde que começou em 1989”(MULGAN, 1990,p.89). Devem ser citados ainda o conjunto de operadores de satélites privados autorizados em 1998 (que incluem, além da BSB, BT e mercury, a Aerospace e a Maxwell Satellite Communications entre outros), que a partir de 1989 passa a poder operar serviços internacionais. Além disso, a BSB (British Satellite Broadcasting) recebe autorização para retransmitir serviços de telecomunicações.

É interessante, neste ponto, centrar nossa discussão de Garnham de 1985, que não apenas nos ajudará a entender melhor o processo inglês, mas servirá ainda para levantar questões presentes no conjunto das transformações que ocorrem a nível mundial. Um primeiro esclarecimento importante feito por Garnham é sobre a diferença do que ocorre no Reino Unido em relação ao caso norte-americano: “*o que se constituiu de fato foi uma situação similar à situação dos EUA antes da ruptura da ATT, mas com a BT podendo também operar ... nos mercados desregulamentados*” (Garnham, 1985,p.141).

De fato, havia pressões em 1983 para o desmantelamento da BT à semelhança do que ocorreu com a ATT nos EUA. O principal motivo para que isso não ocorresse é, para Edith Brenac, o fato de que “*o não desmantelamento de BT constitui uma base de transação que permite incorporar, com a autonomia estratégica autorizada pela privatização, a adesão dos quadros dirigentes, assim como uma menor resistência dos sindicatos*” (o que testemunha, para a autora, as modulações que o proverbial pragmatismo inglês impõe aos rigores da doutrina neo-liberal).⁷

“Mas a decisão de manter BT como uma entidade unificada e massivamente dominante no mercado de telecomunicações do Reino Unido significava que Mercury teria que ser artificialmente sustentado, garantindo que não haveria concorrência adicional na provisão de redes telefônicas públicas antes de 1990 e proibindo a revenda de circuitos privados pelo menos até 1989”(Garnham, 1985, p. 141).

Sobre a situação de mercury, Giraud cita ainda o fato de que este não poderia subsistir sem a proibição de que o operador principal lhe faça uma guerra de preços, situação de proteção que, segundo o autor, contraria o Tratado de Roma que criou a CEE. Além disso, a situação apresenta uma “impressionante contradição”: *para baixar os preços, desregula-se British Telecom, cujas tarifas baixavam regularmente ... mas, para proteger o novo operador, proibi-se ao primeiro de baixar os preços*”(Giraud, 1989, p. 274). Assim, ao contrário do que afirma o discurso neo-liberal Thatcherista, a desregulamentação significa, ao menos de início, um impedimento à livre ação dos mecanismos de mercado. A negociação que levou à solução de 1984 para a BT é o principal exemplo disso: a discussão, iniciada em 1982, só termina com uma garantia de que a concorrência seria restringida por um período de sete anos (Economist,1991, p.18).⁸

⁷ É importante notar que esse elemento de continuidade, que remete para uma “solução doméstica” para a privatização, verifica-se também no caso do mais importante processo de privatização brasileiro até o momento (o da USIMINAS), como bem apontaram os autores do relatório IESP/FUNDAP (1992).

⁸ A fórmula RPI-3, utilizada para controlar as tarifas no período de transição, determinava que a BT não aumentaria o conjunto de suas tarifas internas acima do índice de preços do varejo (retail price index) menos 3% (além disso, foi assumida voluntariamente a regra de não aumentar o aluguel das linhas residenciais acima de 2% a.a.), fórmula considerada mais vantajosa do que o método “rate of return”, adotado nos EUA e citado acima, porque encorajaria o aumento da produtividade. Garnham aponta um problema com essa fórmula que vale ser citado. Segundo o autor, a política de fixação de preços adotada anteriormente pela BT procurava um balanceamento das tarifas com um duplo objetivo: de um lado, elevar as taxas internas para permitir uma política de preços mais agressiva a nível internacional. O resultado disso é que “*BT tem as mais baixas taxas para circuitos privados na Europa, as mais baixas taxas internacionais entre os países da OCDE e as mais altas taxas para chamadas locais*” (Garnham, 1985,p.142). Ainda que, com isso, a Grã Bretanha tenha conseguido mostrar-se atrativa para os grandes usuários internacionais, dada a forma como é feita a distribuição das receitas resultantes das ligações internacionais entre as entidades de telecomunicações envolvidas, BT tem apresentado uma perda nas

Entremos agora no miolo da argumentação de Garnham. Os serviços públicos de base na Grã Bretanha (public switched telephone network - PSTN) se dividem, para efeitos operacionais, em três seções: (1) o local loop, ligando cada usuário individual ao centro telefônico local e, através deste, a todos os outros usuários individuais, é administrado pela Local Communications Services, uma divisão da BT responsável por nada menos do que 70% de seu capital, 83% dos empregados e 67% das receitas brutas; (2) essas centrais telefônicas locais estão ligadas por sua vez à chamada trunk network, administrada pela National Network Division (10% do capital, 26% das receitas e 4% dos empregados), conectada por sua vez (3), através de centrais chamadas international gateways exchange, aos cabos submarinos e satélites. Esta última seção é responsável por 17,8% das receitas, 6,5% do capital e 5,2% dos empregados da BT (Garnham, 1985, p. 145).

O valor da rede para cada usuário é representado não pelo número de conexões que ele realiza, mas pelo número de conexões potenciais em que ele pode estar envolvido, tanto ligando como recebendo ligações. O valor da rede cresce exponencialmente a cada novo usuário que se integra ao sistema. *‘o problema, comum na economia da informação, é como conseguir que os assinantes realmente paguem por essas vantagens, quando num sistema de tarifas baseadas na chamada os usuários só pagam pelas chamadas que eles iniciam e não pelas chamadas que eles recebem e pelas vantagens que o sistema total representa’*(uma chamada de longa distância, por exemplo, que deve ter acesso ao local loop para ser completada só é possível na medida em que o conjunto do local loop e todas as suas potencialidades existem). A solução econômica ótima do problema seria distribuir os custos de operação pelo conjunto dos assinantes, oferecendo gratuitamente todas as chamadas. Não sendo esta solução possível por motivos de ordem econômica e social que impõe o objetivo primeiro da universalização do acesso ao sistema, formas mais ou menos arbitrárias de distribuição de custos devem ser adotadas.

Ainda que teoricamente exista a possibilidade de concorrência no local loop, tanto de Mercury como das companhias de cabo e de telefonia celular, Garnham acredita ser isso improvável, dados os altos custos de entrada e o baixo retorno esperado para o investimento nessa seção, de modo que, a nível local, o principal interesse dos novos intrantes se concentra no chamado bypass⁹. A consequência da entrada de um novo competidor com tecnologia nova e mais econômica na área é a desvalorização da rede da BT, que havia realizado pesados investimentos, com longos prazos de amortização e que se vê, em caso de sucesso do novo concorrente, diante de uma rede mais custosa (pela redução do tráfego sobre ela) e que deve ser depreciada numa escala de tempo muito menor. De qualquer forma, a viabilidade da concorrência nos mercados de longa distância e internacional vai depender afinal de contas dos termos da interconexão entre BT e seus

chamadas internacionais a partir do território inglês e um ganho no sentido contrário que, no agregado, redundam em um balanço de pagamentos negativo para o setor. Em segundo lugar, como resposta ao aumento da concorrência interna representada pela Mercury, BT reduz as taxas de longa distância (utilizadas principalmente para os negócios) e aumenta em compensação as taxas locais. O problema com a fórmula RIP-3, segundo Garnham, é que ela não incorpora nenhum mecanismo que permita às autoridades interferir nessa política. (GARNHAM, 1985, 142).

⁹ O termo bypass é usado para descrever a operação pela qual os grandes usuários se valem de um circuito privado alternativo (Mercury no caso, qualifica por Garnham como *“nothing but a major bypass network”*) para contornar seções do PSTN. O objetivo desse tipo de operação é explorar os diferenciais de custos e beneficiar-se do melhor dos dois mundos: os preços mais competitivos do circuito alternativo na comunicação de longa distância e o acesso eventual ao local loop do fornecedor principal

concorrentes, o que passa pela OFTEL, cuja capacidade de interferência é vista com ceticismo pelo autor (Garnham, 1985,p.148).A ação básica do Mercury está centrada, segundo o autor, nas redes internacional e de longa distância e, especialmente, nos circuitos privados, de acordo com uma estratégia de cream-skimming, ou seja, de competir apenas nas linhas de alta capacidade e por clientes de alto poder de compra. Com isso, Mercury chega a cobrir 60% das comunicações de empresa com apenas 20% do tráfego da BT (idem, p.149).

Mas o argumento dos grandes usuários, organizados na TMA (Telecommunication Managers Association) e na INTUG (international Telecommunication Users Group), em favor da desregulamentação é, além da pregação ideológica da ineficiência inerente ao monopólio público (aliada, diga-se, a uma preocupação manifesta em relação a sua vulnerabilidade diante de movimentos paredistas no setor), o de que eles estariam subsidiando os usuários residenciais (idem, p. 143 e seg.). Garnham critica o argumento, levantando originalmente nos EUA, lembrando que naquele país as diferenças entre as taxas de curta e longa distância são muito maiores do que na Grã Bretanha em função da existência de diferentes instâncias de regulação (PUCs para as primeiras e FCC para as segundas). Mas mesmo nos EUA, afirma, uma série de estudos vêm alterando a idéia de que a comunicação de empresa subsidiaria os usuários residenciais, já que uma grande parte do investimento no local loop se faz em função de sua utilização para os negócios.

O fato é que o verdadeiro problema não reside aí mas na diferença em relação ao tipo de rede que cada um dos dois tipos de usuários necessita. Ora, os assinantes individuais não necessitam mais do que simples POTs, enquanto que a evolução da comunicação empresarial exige a instalação das sofisticadas redes digitalizadas integradas nos serviços, as ISDN na nomenclatura inglesa. O que complica o problema é que não se pode pensar em uma separação dessas duas demandas e, duas redes diferentes, onde cada um pagaria pelo tipo de serviço de que necessita, "*não apenas por causa de economia da provisão de redes delineada acima, mas também porque os negócios requerem acessos aos e dos usuários residenciais para uma crescente série de formas de marketing, como telemarketing, freefone e outras, assim como a série de novos serviços de valor agregado, como os bancos eletrônicos, as transferências eletrônicas de fundos e o remote booking an billing para uma ampla série de bens e serviços*"(idem, p.150).

A complexidade da situação, o desenvolvimento da telemática e a sua crescente importância econômica e social, não permitem pensar num desenvolvimento adequado do sistema sem a operação de mecanismos de mercado. Mas Garnham se mostra cético em relação à pura concorrência como forma de regulação do setor. Para o autor, uma das contradições centrais da política do Reino Unido na área está ligada à existência, de um lado, de uma política industrial que usa a BT como meio para o desenvolvimento de uma indústria eletrônica e de construção de telecomunicações capaz de competir a nível mundial e, de outro, de uma política que favoreça a concorrência na provisão de redes no interesse dos usuários e dos fornecedores de serviços de telecomunicações. No primeiro caso, exige-se uma BT poderosa e completamente integrada, no segundo, a expansão da concorrência. O autor afirma que o mesmo dilema foi enfrentado nos EUA, onde '*os termos em que a ATT foi desmontada foram desenhados não para aumentar os serviços de telecomunicações para os assinantes dos EUA, mas para o lançamento da ATT, através dos laboratórios Bell e da Westerb Ekectrucm, para desempenhar uma papel chave como líder no mercado mundial em concorrência com os japoneses e com a IBM*'(idem, p.151), como vimos com algum detalhe acima.

O autor dá um exemplo extremamente interessante para se entender o emaranhado

de questões que estão por trás das decisões do governo em relação ao setor: o do debate sobre se o governo deveria ou não aprovar uma proposta conjunta da BT e da IBM para a instalação de uma rede nacional para transmissão de serviços de valor agregado.

"A decisão a favor poderia ter sido a melhor tanto para um rápido desenvolvimento da provisão de serviços de valor agregado como para a competitividade internacional da BT. Mas tal decisão poderia ter sido às expensas da indústria nacional de computadores, especialmente ICL, e de um setor de serviços de valor agregado competitivo. Ela poderia ter contrariado a presente estratégia europeia do governo de suporte do desenvolvimento do Open Systems Integration (OSI) como um standard comum europeu e internacional para arquitetura e conexão de sistemas..." (Idem, p.151 e seg.).

Sabemos que a proposta é vetada e que a solução encontrada para a questão acaba colocando o Reino Unido na linha de frente do setor, aliado aos interesses norte-americanos na construção da "economia mundo" de que falava Musso em trecho citado acima. Antes disso, foi preciso compatibilizar interesses os mais complexos, desde os dos lobbies de usuários e construtores, até os dos sindicatos e da burocracia da BT, passando pelas pressões internacionais dos EUA e dos diversos parceiros da CEE, tudo isso pautado por diferentes opções postas a cada momento em relação a temas específicos, surgidos do desenvolvimento do processo e das consequências das decisões tomadas anteriormente. O caso do acordo BT-IBM é apenas um desses momentos onde fica patente, por exemplo, entre outras coisas, que não se pode adotar uma solução para um determinado problema no setor das telecomunicações sem pensar na política nacional de informática.

Não podemos nos enganar, portanto, com uma percepção superficial do caso inglês, tão aparentemente liberal e, acima de tudo, tão apropriado à forma ideal de organização dos sistemas de telecomunicações projetada pelos EUA, que vimos no item anterior. Lembre-se, por exemplo, que o Tesouro continua possuindo 47,8% do capital da BT (há planos para a venda de metade disso) e que a "solução doméstica" para a privatização garante um elemento de continuidade nada desprezível em relação à situação anterior. Em maio de 1991 a BT anunciou lucros de 5,7 bilhões de dólares em 1990, resultado que, aliado ao conhecimento do forte aumento dos salários de seus gerentes após a reestruturação, foi tomado como um escândalo numa Inglaterra mergulhada na recessão. A liberal revista *The Economist* lembra, em consequência, que a citado fórmula RPI-3, depois alterada para RPI-x, que fixa a margem de lucro da empresa, pode ser ajustada periodicamente pela OFTEL. Recomendando que esta o faça com maior severidade no futuro (*Economist*, 1991,p.18)

A SOLUÇÃO FRANCESA

Nacionalizado em 1889, o telefone francês é confiado à administração dos PTT, seguindo a tradição de regulamentação em monopólio das telecomunicações, instaurada pela lei de 1837, época do telégrafo ótico de chappe, que "*significou o controle político-policia (e militar) do território e da população, a fim de prevenir os movimentos sociais após os eventos de 1830*". Segundo Pierre Musso, "*a concepção francesa de monopólio público da comunicação está inscrita nesse modelo que Yves Stourdzé chamou 'o efeito*

Chappe'. *O Estado controla uma rede técnica para controlar a opinião: a instrumentalização dessa técnica torna invisível sua função de vigilância*"(Musso, 1989 b, p. 46).¹⁰

Para François du Castel, o desenvolvimento inicial do telefone é lento, seguindo “o ritmo dos progressos da democracia e da concepção do serviço público, como aquele de sua utilidade econômica”. Como consequência desse desenvolvimento, a partir do início do século XX, vai-se constituindo um serviço público nacional, uma rede telefônica dos “notáveis”, detentores da terceira república francesa. “Desde 1923, os PTT foram dotados de uma autonomia orçamentária, graças a um orçamento anexo, não obstante submetido ao Parlamento e guardando seu estatuto de administração e o status de funcionários de seus agentes” (Du Castel, 1987, p.93). Assim, “às vésperas de segunda guerra mundial, cada lugarejo e os notáveis de todos os departamentos tinham acesso à rede telefônica” (idem, p.92).

Mas, mesmo depois da guerra, as dificuldades à universalização e à modernização do telefone permanecem, de modo que, da mesma forma que a Grã Bretanha, a França encerra os anos 50 com um atraso importante na área. Os anos 60 e, sobretudo, os 70 presenciaram um grande e vitorioso esforço modernizador. Ainda nos anos 50, o grupo CGE é alçado à condição de grande construtor nacional, contrabalançando o poder que a ITT teve até o final da segunda guerra. Para tanto, lembra Du Castel, foi importante não apenas o financiamento do ministério dos PTT, mas que ele se encarregasse com firmeza do desenvolvimento técnico da indústria. Segundo o autor, o esforço nesse sentido foi facilitado de a DGT (Direction Générale des Télécommunications) já haver constituído, aproveitando as instalações telefônicas da OTAN, um ainfra-estrutura nacional de transmissão e pelo desenvolvimento no seu centro de pesquisas, o CNET (Centre Nationale d'Études sur les Télécommunications), das técnicas numéricas da comutação eletrônica.

“A DGT, é preciso acrescentar, havia encontrado junto à ATT e seus Bell Lab's uma ajuda técnica que o conflito latente ATT-ITT explicava; mas o CNET soube acompanhar e às vezes ultrapassar o laboratório americano. Essa situação particular dos PTT e da indústria das telecomunicações conduziu a relações bastante originais entre a administração e a pesquisa de um lado e a indústria de

¹⁰ o autor prossegue afirmando que “a televisão gaullista reproduzirá essa concepção fazendo da ‘telinha’ um instrumento de controle da informação” (MUSSO, 1989 b, p.46). Ainda citando Stourdézé, afirma que o excessivo controle da informação pelo Estado na França provoca uma visibilidade extrema, uma paralização do funcionamento do “efeito Chappe”. É daí que decorre a lógica da desregulamentação: “pode-se dizer que uma vez que o seu controle sobre a informação se tornou visível demais, o Estado Francês soube colocar-se à distância, de dois modos: por um lado, ele cede a gestão à empresa privada – e, de outro, ele instaura uma ‘autoridade de regulação’ – é o caso com a criação do Ministério dos correios e telégrafos em 1878 e da haute Autorité de la Communication Audiovisuelle em 1982” (idem, p. 46). Trata-se de um duplo deslocamento: intra-institucional (que responde à demanda de pluralismo através de uma maior pluralidade institucional produzida pela distância entre o governo e a autoridade independente), ou seja, uma desregulamentação “por micro-deslocamentos, mas à francesa, quer dizer, no interior do aparelho de Estado” (idem, p.47) e, de outro lado, uma “passagem da cultura de Estado para a cultura de empresa” (idem). O autor aponta ainda que o discurso a favor da desregulamentação na França se vale de dois tipos de simbolismo: o da guerra (necessidade de um “campeão nacional”) e o da fatalidade (no espaço – a inelutável concorrência internacional – e no tempo – o progresso técnico). O caso das telecomunicações francesas em exame confirma a meu ver a boa análise de Musso, ainda mais adequada à interpretação do que ocorreu no país no setor audiovisual.

outro. Contrariamente às formas usuais de financiamento da indústria pelo viés das estruturas da administração central, introduz-se aqui um componente técnico, que impõe à indústria desenvolvimentos avançados ... É incontestavelmente essa nova forma de relação entre o serviço público e a indústria que permitiu às telecomunicações francesas ocupar uma posição internacional maior, sobre a base de técnicas nacionais. Durante toda essa fase de rápida retomada do nível mundial da telefonia, o estatuto da administração com orçamento anexo jamais foi posto em questão. Ao contrário, o serviço público mostrou sua aptidão para mobilizar seus funcionários para um grande projeto nacional”. (Du Castel, 1987).

A Ação voluntarista da DGT no desenvolvimento desse projeto nacional está implícita na sucessão dos três grandes planos que se iniciam em 1974 com o plano telefônico, continuando com o também vitorioso plano telemático de 1978 e terminando com o mal sucedido plano do cabo de 1982. O primeiro deles consegue recuperar rapidamente o atraso acumulado pela França na infra-estrutura telefônica, conseguindo em poucos anos, cobrir o conjunto do território francês através de uma rede particularmente eficiente. Segundo Salaün (1990), daí deriva também o atual avanço da France Télécom (nova denominação comercial da DGT) na constituição de uma rede numérica de integração nos serviços (chamada Numéris). O autor lembra que esse importante avanço se traduziu, por outro lado, num forte endividamento da empresa e de seus efetivos. O plano telemático, por sua vez, que propunha a união da informática e das telecomunicações, representa talvez o maior êxito mundial na área, como veremos rapidamente adiante, significando, por outro lado, o início de uma abertura das telecomunicações francesas ao mercado, na medida em que recorre a prestatários privados para o desenvolvimento dos serviços transmitidos pela rede de teletexto da DGT.

Finalmente, o audacioso Plan Câble de 1982 tenta integrar o audiovisual a esse conjunto, estendendo ainda, por outro lado, a exploração comercial da tele-distribuição.

Analisando, assim, com o necessário distanciamento histórico, o encaminhamento do processo francês, parece haver, à primeira vista, uma coerência de conjunto, com a implantação de uma rede telefônica moderna sendo seguida da integração com a informática e, logo, com o audiovisual, de acordo com o que Salaün chama de “utopia da grande rede e da integração geral dos serviços”. De outro lado, nota-se, no conjunto, de um progressivo avanço (ao nível dos países, ao menos) de uma desregulamentação “à francesa” das telecomunicações, com a introdução progressiva do capital privado no setor. Para Edith Brenac, esses grandes projetos modernizadores, engendrados pelas elites técnicas, são o equivalente no setor à figura do “Estado pedagogo, instituteur du social”. Mas evolução do processo leva ao final, a um deslocamento da função pedagógica do Estado (de “instituteur du social” a “instituteur du marché”), que só reforça a característica essencial, para a autora, do processo de desregulamentação das telecomunicações na França: o fato de ter sido “*iniciada, reivindicada e impulsionada pela elite político-administrativo do corpo dos engenheiros das telecomunicações*” (idem, p.50). A autora lembra em seguida que, de fato, não havia na França (como na Alemanha) pressões externas significativas para a desregulamentação, além das pressões internacionais, já que a organização estatal do sistema havia demonstrado, ao contrário da Grã Bretanha, uma grande eficiência.

A esse respeito, aliás, parece haver um importante consenso. Jean-Marie Charon, por exemplo, analisando o plano telemático, aponta que “*as qualidades pessoais de algumas das lideranças da DGT – num momento em que o ministro dos PTT estava ele*

próprio virtualmente afastado [por motivos de saúde] – e seus incontestáveis talentos em matéria de mídia” foram da maior importância no lançamento do plano telemático num momento em que a DGT, cujo alto comando reunia “*um pequeno número de homens altamente qualificados, dinâmicos e ambiciosos*”, podia contabilizar os lucros econômicos sociais e políticos da ação vitoriosa do plano telefônico de 74, capitalizando assim o prestígio decorrente do sucesso conquistado num contexto geral de crise, o que permitia “*mobilizar recursos e, notadamente, consideráveis capacidades de investimento*” (Charon, 1991, p.114).

Ademais, na sequência de pressões advindas de *lobbies* poderosos (como a imprensa e o setor de microcomputadores), temerosos com uma possível concorrência por parte da DGT a partir do eventual sucesso do plano, a empresa soube finalmente estabelecer “*relações institucionais, conduzidas de vários modos – sendo a comissão telemática um dos mais notáveis -, com organizações representativas de certos parceiros setoriais, entre eles o sindicato de jornais, em comissões ad hoc, e com outras categorias de parceiros, como os fornecedores de conteúdo ... ou com os diferentes grupos de usuários*”. Essa ação da DGT permitia ainda, por outro lado, o controle de um “*corpo de conhecimentos altamente especializado que incluía coisas não diretamente ligadas à telemática: a estrutura e estratégias das empresas de televisão, a diversificação da imprensa na Europa, etc.*”, o que lhe garantia a possibilidade de transformar-se de uma empresa de telecomunicações em uma empresa de comunicações num sentido mais amplo, atuando em diferentes áreas, inclusive na produção de conteúdos, como, de resto, ocorre também, como vimos, com a British Telecom.

Na verdade, desde o famoso relatório de 1976 de S. Nora e A. Minc, publicado em 1978 sob o título “*L'informatization de la société*”, que, por encomenda do governo, procurava enxergar o futuro da informatização da sociedade francesa, uma série enorme de outros estudos foi realizada sobre o conjunto das novas tecnologias, os serviços telemáticos que elas permitiam e as práticas sociais que engendravam. O plano telemático surge, nessas condições, como um ato de vontade fundamental dos responsáveis pelo setor das telecomunicações na França, que atuavam assim sobre a sociedade (ainda que, como vimos, essa ação pedagógica vá se transformando ao longo do processo), com o objetivo da construção da modernidade e da conquista de um papel de relevo para a AGT nesse processo e para a França no futuro do setor a nível mundial.

Nessa perspectiva, a privatização tem sido invariavelmente vista pelo governo Francês como contra-produtiva, já que o ritmo da inovação técnica hoje exige investimentos de risco de monta e uma ação voluntarista firme, que só o Estado é capaz de realizar (o que não impede, por outro lado, que, ao longo do processo, como veremos melhor ao analisar o plano do cabo, o referencial do mercado vá adquirindo uma progressiva relevância). Assim, a privatização, num momento tão crítico como o atual, seria uma imprudência, capaz de levar o setor ao caos ao fragmentar a indústria nacional.

E mais: a estatal France Télécom é vista como um elemento fundamental de uma política industrial mais ampla, que inclui especialmente os setores de informática e de construção de material de telecomunicações. The Economist lamenta, por exemplo, a política que faz da empresa, a sexta maior da França, o maior contribuinte do país “*graças a uma arrecadação especial que vai dobrar a sua conta de impostos este ano para mais de 14 bilhões de francos (2,4 bilhões de dólares). Não contente com isso, o governo socialista da França está também determinado a continuar usando isso como um meio para subsidiar companhias francesas com problemas como Bull ... e Thomson*” (Economist, 1991, p.16)

Com o plano telemático, que surge da referida vontade de criação de uma sociedade informatizada, do esforço pedagógico para a construção da “sociedade do futuro”, essa política do governo francês mostra-se mais uma vez vitoriosa. O objetivo do plano era implantar um sistema de vídeo-texto desse novo meio de comunicação, lançando dois projetos experimentais (na Bretanha e no município de Vélizy, na grande Paris) no início dos anos 80, com o duplo objetivo de (a) substituir as listas telefônicas e (b) pesquisar e analisar os novos serviços que poderiam ser oferecidos por esse meio. Logo depois, novas experiências seriam realizadas em Nante e Grenoble, até o atingimento, em 1990, dos 5, 82 milhões de terminais “minitel” (um pequeno terminal de computador sem capacidade de memória, ligado à rede telefônica) instalados em todo o país. A distribuição desses terminais é feita de início (a partir de 1982) gratuitamente para usuários da rede telefônica interessados nas regiões em que se realizaram os primeiros experimentos.

O Minitel é hoje um dos grandes trunfos do país na concorrência internacional no setor das telecomunicações e, além do modelo pioneiro (minitel 1), que já não é mais fabricado para uso no território francês, a France Telecom oferece uma gama de produtos mais avançados, tanto para uso doméstico como empresarial. Neste último setor, a expansão da telemática francesa vem ocorrendo de forma significativa a partir de 1989.¹¹

É claro que os autores do relatório da Economist reconhecem o sucesso da estratégia francesa na área, apressando-se em seguida em citar o fracasso do plano do cabo para afirmar o contrário. Esquecem-se, entretanto, de notar que o mesmo fracasso pode ser observado na Grã-Bretanha, com sua política bem mais liberal, e que o único caso de relativo sucesso do cabo entre os grandes países europeus é a Alemanha, mais radicalmente estatista do que a própria França, como veremos adiante¹². Mas a questão é mais complexa do que isso. O extremamente ambicioso plano do cabo francês, lançado em 1982, pretendia ser um dos grandes projetos dos anos 80, destinado a “*dar à França uma posição de vanguarda nos domínios tecnológico e industrial, assim como cultural, no vasto domínio ligado às novas técnicas da informação e da comunicação*” (Brenac, 1990, p.12)¹³. Mas a implantação do plano esbarra na exigência de compatibilização de

¹¹ Para uma visão mais completa sobre o tema, incluindo artigos sobre a telemática em outros países europeus, vide Jouet et. Al. (1991). A France Télécom mantém ainda uma aliança com a US West para o telecompras que deveria ser comercializado nos EUA em 1990 e no resto do mundo em 1991. “*um acordo piloto de utilização desse tipo de video-texto já foi feito para Omaha, Nebraska, em 1989*” (Silva, 1990, p.163).

¹² Esquecem-se também de dizer que um dos países que conseguiram a maior penetração possível dos sistemas de cabo foi a Bélgica (Vide Bens, 1986), que citam como exemplo de país europeus arredia à idéia de privatização do seu PTT (Economist, 1991, p.38). Mas a situação da Bélgica é, como a da Irlanda (vide Bell e Meehan, 1989) – com menor intensidade – muito especial: um pequeno país, com um grande vizinho, linguística e culturalmente muito próximo, cujas redes de televisão (inclusive estatais) encontraram no cabo uma forma de penetrar no mercado do vizinho menor. Ao contrário, é bem inferior nesse particular o desempenho da Finlândia, reverenciada pelos autores do relatório da Economist pelo fato de que “com apenas 4 milhões de habitantes tem cerca de 50 companhias telefônicas locais”, algumas operando com tecnologia avançada e uma política de preços eficiente (Economics, 1991, p.28)

¹³ A enorme ambição do plano, do ponto de vista técnico, fica evidente no seguinte trecho de Castel: “*no contexto de então, esse plano propunha as técnicas óticas para permitir um avanço industrial, apoiava-se sobre redes de arquitetura em estrela como na telefonia, para uma convergência ulterior com o RNIS, em direção a uma rede geral de banda larga, oferecia, graças a essa estrutura, novos serviços ‘interativos’, isto é, personalizados, confiava por fim à DGT a responsabilidade pelas redes e às coletividades locais aquela pelos serviços audiovisuais. Para a DGT, esse plano apresentava ainda a vantagem de uma infra-estrutura ótica, de banda larga, nas regiões urbanas, indo ao encontro a uma*

interesses entre um conjunto de agentes que as suas próprias exigências tornavam muito mais complexo. A figura 23, extraída de Pierre Musso, esquematiza o funcionamento do setor das telecomunicações vigente na França até o início dos anos 80. Como se pode notar numa comparação com o modelo é bastante semelhante ao da estruturação do setor audiovisual até 1983. Nos dois casos, trata-se de um modelo de serviço público caracterizado pela *“centralidade da intervenção estatal e os estreitos elos existentes entre a produção, a exploração e a inovação”*. Nos dois casos, a alteração do modelo se faz em função de uma ação por parte do próprio Estado, que faz emergir novos atores, modificando o conjunto da articulação ao fazer aparecer *“uma segunda fileira estratégica nascida da primeira e articulada sobre ela”*, formado, no caso das telecomunicações pelas coletividades locais, operadores privados e grandes usuários.

“Esse segundo bloco de atores é produzido pelo Estado, seja com a sua ajuda, seja por sua iniciativa (leis, decretos ...). Essa produção estatal se opera sobre o modelo da denegação, por um discurso da legitimação centrado sobre a retirada do Estado (desregulamentação, autonomia de gestão das empresas ...). dito de outra forma, o Estado se auto-neutraliza” (Musso, 1989, p.315 e seg.).

Ainda que o resultado dessa ação nas telecomunicações tenha sido muito menos dramático do que no audiovisual (onde o desejo de criar um campeão nacional chegou, por exemplo, à privatização da primeira cadeia de televisão, fato absolutamente inédito na Europa), ela não deixa de ser, por isso, extremamente significativa. Para Edith Brenac, *“ainda que aparentemente moderada, como na Alemanha, a reforma se reveste na França de um significado sensivelmente diferente pela lógica de onde ela procede e sobretudo no que ela introduz na gestão do setor e confirma uma evolução geral das políticas pública e da concepção do papel do Estado, no domínio industrial ao menos, que rompe bastante radicalmente com o modelo tradicional”*(Brenac, 1990, p. 49 e seg.). Voltaremos logo ao significado do processo global de desregulamentação das telecomunicações na França. Prossigamos por ora na discussão do significado do plano do cabo nesse sentido. A bibliografia sobre o tema é bastante extensa. No que se segue, restringir-me-ei basicamente ao artigo *“Les reseaux câbles: monopole ou concurrence, enjeu de politique ou d’entreprise”*, de Edith Brenac, incluído na publicação de 1990 à qual venho me referindo aqui¹⁴ e na qual, páginas antes do início do referido artigo, resume da seguinte forma as dificuldades de articulação dos agentes envolvidos no plano:

“As dificuldades são inerentes ao próprio projeto que pretende fazer cooperar uma multiplicidade de atores: DGT-CNET, coletividades locais, novos cabo – operadores, TDF, industriais, administrações e ministérios de tutela ...atores que

demanda nascente por serviços profissionais, para intercâmbio de dados a grande velocidade ou para transporte de sinais de vídeo”(Castel, 1987, p. 96). Pode-se ver aí o desejo de concluir o processo iniciado com o plano telefônico com o objetivo de chegar à utopia da grande rede e da integração geral dos serviços a que se referia Salaun em trecho citado acima.

¹⁴ Nessa mesma publicação há outros artigos da autora, que participou também de dois trabalhos coletivos sobre a DGT e o Plan Câble (Brenac et al, 1986 e 1988), sobre o tema. Também Bernard Miége participou de um trabalho (Charon et al, 1989) que faz parte, segundo indica a própria Edith Brenac (op. cit. p.13), de um conjunto de reflexões do GRESEC sobre mesmo tema. Certamente o interesse de tantos intelectuais de Grenoble sobre o cabo está de alguma forma ligado à experiência de cabeamento da região Rhône Alpes.

não têm praticamente nada em comum a não ser, freqüentemente, sua recíproca hostilidade, e que não têm, na maioria, nenhuma cultura profissional no novo domínio do qual se encarregam em conjunto” (Brenac, 1990, p. 18).

Sendo o objetivo final do plano a criação de uma rede que integrasse, sobre um mesmo suporte, telecomunicações, telemática e vídeo-comunicação, a coerência do conjunto deveria ser garantida pelo monopólio da DGT sobre as redes, já que a constituição de uma grande rede nacional integrada implica a necessidade de *“harmonização das escolhas técnicas assim como uma ação voluntarista central para promover a nova tecnologia da fibra ótica”*. Ademais, o monopólio da DGT sobre as redes é evidentemente condição básica para a sua adesão ao projeto do ministério. A oferta e exploração de serviços, ao contrário, deveriam ser amplamente abertos à concorrência. *“A idéia é que o desenvolvimento dos novos serviços, tornando possível pela hibridação das técnicas de som, imagem e dados, não pode ser estimulado de forma adequada no quadro do monopólio e de uma grande organização como France Télécom, mas deve ser objeto de iniciativas amplamente disseminadas, geradas de modo flexível e descentralizado”* (idem, p. 34 e seg.).

O problema é que a DGT não aceita a concorrência no conjunto dos novos serviços telemáticos, mas apenas na teledistribuição clássica. *“Ela se opõe assim às pretensões à exclusividade, ao monopólio dos cabos-operadores sobre o conjunto dos serviços comercializados a partir das redes de cabo e teme a sua eventual ‘ascensão’ aos serviços de base, isso é, um questionamento de fato do seu próprio monopólio sobre os serviços telefônicos e de transporte de dados”* (idem, p. 35). Assim sendo, a DGT aproveita as dificuldades iniciais para a implantação do sistema de fibras óticas, propondo uma tecnologia híbrida (chamada “OG”, sendo a do projeto inicial chamada de “IG”) que só permitiria a interatividade de forma muito limitada. Assim, em 1984 é lançada a proposta de uma dissociação temporária do desenvolvimento do audiovisual e da nova rede de fibra ótica e em 1986 decide-se generalizar a solução OG. Com isso, as redes de cabo deverão limitar-se à teledistribuição clássica.

Com o congelamento que a DGT impõe ao projeto, não apenas a teledistribuição, mas principalmente os novos serviços interativos vêm-se freados no seu desenvolvimento, pondo em cheque o conjunto da proposta original. A consequência do recuo da DGT é a liberalização, em 1986, da implantação de redes de cabo, de modo que as administrações locais são autorizadas a contratar construtores privados. Cria-se assim, uma situação, aparentemente paradoxal, em que o temor à entrada de novos fornecedores de serviços (e as consequentes ações defensivas por parte de uma DGT ansiosa por manter seu predomínio no suculento mercado dos serviços de valor agregado) leva à ruptura do monopólio na implantação das infra-estruturas. Brenac mostra, entretanto, que os riscos que a DGT corre nessa área são mínimos: em primeiro lugar porque, previamente à liberalização, ela garantiu para si 52 das principais cidades do país, o que significa o essencial dos maiores mercados potenciais.

Na realidade, a opção OG mostrou-se, segundo a autora, tecnicamente bem mais aberta do que o imaginado, mas o tamanho das redes continua sendo um fator limitativo da concorrência. A lei de 1986 dá competência exclusiva às comunas, em detrimento dos departamentos e regiões, na implantação das redes de cabo, o que aponta para uma “fragmentação máxima das redes”, cuja interconexão, por outro lado, passa pelo monopólio da DGT sobre os serviços de base. Mas essa fragmentação não impede uma

certa integração, para cada operador, da gestão dos serviços e da política de conteúdos a nível nacional. Na verdade, as comunas em que a DGT não garantiu o seu próprio monopólio sobre as redes de cabo decidiram ceder a operação a um dos três grandes gestores (Compagnie Générale des Eaux – CGE - , Lyonnaise des Eaux e Caisse de Dépôts).

Forma-se, assim, a partir do monopólio das comunidades locais, um oligopólio nacional que funciona, segundo Jean-Michel Salaün (1990), com base em três paradoxos: em primeiro lugar, os operadores privados logo passam a tomar participações nas cadeias de televisão convencionais, comprometendo-se no desenvolvimento de emissoras temáticas para alimentar as redes de cabo, de modo que surge um sub-ramo do setor audiovisual, sem relação com as telecomunicações no que se refere à sua lógica de organização, mas amplamente dependente destas para o fornecimento de infra-estrutura técnica, pervertendo o sonho inicial da integração entre os dois setores da comunicação. Em segundo lugar, como já aponte, a redução do cabo a um simples sistema de teledistribuição convencional mostra o fracasso da ambição presente no projeto inicial. Finalmente, a entrada de empresas privadas oligopolistas significa a constituição de redes suplementares de teledistribuição que escapam à DGT, fato também apontado há pouco e que reforça o temor desta de um avanço dessas empresas sobre o seu terreno próprio.

Edith Brenac aponta que o desejo de impedir aos cabo-operadores de entrar no campo das telecomunicações é tecnicamente difícil de ser concretizado, de modo que a disputa fundamental se dá ao nível da regulamentação. É importante, nesse sentido, a criação do CSA (Conselho Superior do Audiovisual) em 1989, uma entidade de regulação, inclusive do cabo, claramente separada da operação¹⁵.

Mas a lei de 1989 deve ser entendida como parte de um conjunto de mudanças institucionais, operadas a partir de 1988, com a criação da France Télécom, nova denominação comercial da DGT¹⁶, culminando com o projeto de lei de 31 de março de 1990, que entraria em vigor a 1 de janeiro de 1991, criando duas pessoas jurídicas distintas (“La Poste”, que mantém a exclusividade da emissão de selos e demais valores fiduciários postais, e “France Télécom) sob a tutela do ministério dos PTT (Silva, 1990, p. 146). No conjunto, essas transformações legais se traduzem na autonomia da France Télécom, que passa a operar de acordo com uma lógica de mercado, submetida, não obstante a um novo e mais visível corpo regulatório¹⁷, mas mantendo ainda o monopólio sobre os serviços de base.

¹⁵ A autora nota que a criação desse órgão é a primeira tentativa de constituição na área de um poder independente dos grandes interesses e das organizações profissionais como o “Corps des Ingénieurs Télécoms”, corpo que, não obstante deverá continuar controlando em boa medida o próprio CSA (Brenac, 1990, p. 37).

¹⁶ Naquele momento a France Télécom integrava a DGT e a COGECOM (Companhia Geral de Comunicações), holding financeira que opera serviços de telecomunicações, de informática, burótica e telemática, além de atuar nas áreas de terminais e audiovisual, através de uma série de filiais (Transpac, Télésystèmes – TS -, France Câbles et Radio – ECR -, Entreprise Générale de Télécommunications – CGT -, Télécom Systèmes Mobytes – TSM -, Compagnie Auxiliaire de Télécommunications – CAT -, Office d’Anonce), tendo ainda uma série de participações (Silva, 1990, p.145 e seg.).

¹⁷ Além da lei de 17 de janeiro de 1989 que cria a CSA, organismo responsável, por exemplo, pela elaboração do parecer prévio à partilha, pelo primeiro ministro, das frequências entre a administração do Estado e os demais operadores, ao final do mesmo ano é criada a direção geral de regulação, diretamente ligada ao ministério dos PTT. Além, disso, funciona ainda junto ao primeiro ministro um comitê de coordenação das telecomunicações, responsável, entre outras coisas, pelo registro nacional de bandas de frequência (Silva, 1990, p. 144)

Escrevendo antes da promulgação em setembro de 1990 de uma outra lei, de modernização das telecomunicações na perspectiva do titular do Ministério dos Correios, das Telecomunicações e do Espaço, Paul Quilès, Salaun (1990) via na autorização dada à CGE para operar uma rede privada de telefonia móvel a possibilidade do surgimento de um segundo operador na França. A solução adotada entretanto vai muito mais no sentido do reforço do monopólio, com a “*passagem para a France Télécom (desejada no interior da empresa) dos monopólios sobre infra-estruturas e redes de cabos, mas com a obrigação de dar acesso às redes a todos os prestadores de serviços*” como forma de relançar a indústria francesa da fibra ótica (Silva, 1990, p. 161). 1990 vê também o relaxamento do plano do cabo:

“As decisões anunciadas no início de 1990 pelo Ministro Paul Quilès, para um relançamento do Plan Câble iluminaram brutalmente os resultados [do projeto inicial] ... reduzido rapidamente a não ser mais que um programa de desenvolvimento da teledistribuição por cabo clássica, sendo o atrazo atingido nesse próprio nível considerável; as consequências disso tornaram-se ao que parece, politicamente intoleráveis, não apenas por razões de imagem, mas estrategicamente, para o desenvolvimento de novos projetos (a televisão de alta definição, por exemplo)”(Brenac, 1990, p.12).

A perspectiva de conjunto que se pode extrair dessas evoluções mais recentes é exposta nos seguintes termos pelos autores do estudo “Delimitação e perspectivas do audiovisual e das telecomunicações em Portugal”:

“Na perspectiva do ministro Paul Quilès, a França deverá tornar-se um dos campeões das telecomunicações no mundo, e nalguns segmentos o seu leader. A conjugação do peso industrial da Alcatel, com a atividade das sociedades de serviços informáticos, com o desenvolvimento do minitel e o reforço da France Télécom, possibilitará que este desafio seja realista. Em termos gerais, o governo francês visa mais longe: ... construir um grande serviço público europeu das telecomunicações, o que permitirá ao consumidor europeu, nomeadamente empresarial, aceder a uma rede compatível que se caracterize pelos princípios do serviço público. O objetivo seria colocar à disposição do maior número possível de pessoas e empresas, nas melhores condições de preço e qualidade, um máximo de serviços modernos, a perspectiva é, pois, bastante crítica face à desregulamentação americana e britânica. No modelo final estabelecido, o governo francês procura equilibrar, por um lado, as exigências do serviço público que se exprimem pela manutenção do monopólio nomeadamente sobre o telefone e o telex e, por outro, a abertura à concorrência (que não significará a retirada completa dos capitais públicos) nos ‘serviços de valor acrescentado’ e na venda de equipamentos terminais”(Silva, 1990, p. 162).

A vontade de reforçar a posição da France Télécom se manifesta também na solução que é dada à velha disputa que esta mantinha com a TDF (Télédiffusion de France), empresa surgida do desmantelamento da ORTF (Organization Radio et Télévision Française) em 1974 e encarregada da manutenção, gestão e desenvolvimento

da rede de teledifusão no país.¹⁸

A autonomização da função técnica de gestão da rede de teledifusão da gestão de programas traz evidentemente embutida uma tendência da TDF em transformar-se em um transportador de sinal com monopólio para a televisão hertziana. Herdeira, segundo Salaun, do princípio universalista do serviço público segundo o qual o espectro estaria saturado, de modo que um canal só seria disponível quando liberado por uma rede, a TDF só aceita a entrada do Canal Plus quando o primeiro canal em preto e branco da primeira cadeia é definitivamente fechado, depois de desativado por vários anos. Já no momento do surgimento das emissoras privadas LA5 e M6, aliás concorrentes das emissoras de serviço público às quais esteve tradicionalmente vinculada a TDF, a empresa se nega a procurar frequências, e France Télécom oferece os serviços do seu satélite Télécom 1 para servir de enlace e mais recentemente, instala relês terrestres para a difusão de Télé Toulouse e, em alguns lugares, da sexta cadeia. Seja como for, a dificuldade em atingir o mesmo alcance das emissoras de serviço público fragiliza as duas entrantes, tanto em relação às estatais quanto à rede privada surgida, posteriormente, da privatização da primeira cadeia, da qual herda as faixas de onda.

A partir de 1978 TDF torna-se responsável por um projeto de satélite de difusão direta (DBS na terminologia inglesa) em colaboração com a Alemanha. O projeto, polêmico tanto do ponto de vista técnico (TDF 1, uma vez em órbita, permaneceu por algum tempo inoperante) como do econômico (France Télécom já era capaz de fornecer os mesmos serviços de televisão, aliando o seu satélite de comunicação às redes de cabo), sofre desde o início o combate da France Télécom. Mas a atribuição de canais ao tão bem sucedido Canal Plus e uma possível aliança com Bertelsmann, além da abertura ao leste (na medida em que os países do antigo bloco soviético são cobertos na sua maioria pelo satélite), acabam reduzindo o risco do empreendimento e a France Télécom, por ocasião do financiamento do satélite auxiliar TDF 2, acaba assumindo, por petição do governo, o controle do projeto.

Segundo informa Salaun, a privatização da TDF surgia “*no espírito dos liberais no governo em 1986-87, para compensar a hegemonia de France Télécom (fazer um mercury à francesa)*”. Ao contrário, “a aventura do satélite de difusão direta” vai permitir, com a mudança da maioria parlamentar, “a entrada forte de France Télécom em seu capital” (Salaun, 1990, p. 104). Assim, os anos 90 encontram uma TDF filial de France Télécom, empresa pública de direito privado, dotada de ampla autonomia.

A conclusão importante que se pode extrair do conjunto da evolução mais recente das telecomunicações na França é a mudança do referencial da ação do Estado, que passa da ideologia do grande projeto nacional para o mercado. Assim, “*na versão inicial do Plan Câble, o monopólio sobre a rede continua inserido no quadro do modelo clássico de serviço público*”, sendo elemento “*indispensável ao exercício da responsabilidade do Estado na condução do desenvolvimento econômico e da mudança social*”, à defesa da identidade e da soberania nacional, encontrando-se assim “*legitimada por uma racionalidade global, multi-critérios, que transcende e reordena os interesses setoriais e organizacionais*” (Brenac, 1990, p.38). Com as dificuldades encontradas na implementação do plano e as mudanças de prioridades e de orientação geral da ação

¹⁸ Na verdade Salaun lembra que a disputa é ainda mais antiga: “*por tradição, a influência dos engenheiros, saídos das mais prestigiosas escolas, membros de corporações frequentemente rivais entre elas, pesa muito no debate francês ... Assim, os debates sobre a eleição do calebado ou sobre o satélite de difusão direta TDF1 se vêm afetados por uma ancestral querela de corpo e de instituições entre especialistas das telecomunicações e da teledifusão*” (Salaun, 1990, p.102).

governamental ao longo do processo, com as relações entre os diferentes atores, transformadas em relações de afrontamento ou de coalizão de lógicas e comportamentos setoriais e particularistas, “a defesa do monopólio torna-se um jogo de poder em si, o objeto de uma estratégia de organização principalmente defensiva e que não é mais claramente sustentada por um projeto e uma legitimidade global” (idem, p.39).

O abandono de fato do plano original é, nessas condições, sinal do esfacelamento dos referenciais e da impossibilidade de sua reunificação, assim como do triunfo do referencial organizacional sobre o global no que se refere à ação da DGT. “As regras clássicas da concorrência, e portanto do mercado, constituem então a norma principal que rege a evolução do conjunto da situação”(idem). Assim, se o plano fracassa em grande medida, como vimos, pelas dificuldades de articular os interesses de um novo e amplo espectro de agentes para o qual o velho estilo de ação voluntária e tecnocrática do tipo “grande projeto” se mostrava inadequado, “bem mais do que disfuncionamentos e dificuldades de articulação do Estado com o seu meio de intervenção, são disfuncionamentos internos ao próprio sistema estatal que se manifestam ali e, mais particularmente, as contradições entre referencial de organização e referencial de ação governamental” (Brenac, 1990, p.50). A crescente autonomização da France Télécom representa uma mudança importante das formas e do estilo de ação do Estado francês no setor, confirmando tendências muito mais gerais, do conjunto do campo industrial:

“Renúncia mais ou menos sistemática às formas de intervenção pesadas, voluntaristas, fortemente estruturantes e visíveis, em benefício de formas de enquadramento a distância com, paralelamente, um lugar cada vez mais central e hierarquizante dado às normas do mercado e ao referencial empresarial. Ao mesmo tempo, apagam-se certas especialidades do modelo francês: além da ação antecipadora e estruturante, a desconfiança e a desvalorização do mercado e dos atores econômicos, o paternalismo e a atitude pedagogicamente das elites político-administrativas”(idem, p.51).

Se essa mudança de referencial abre a possibilidade de transformações ulteriores no sentido de uma maior desregulamentação (ou mesmo da privatização de France Télécom por um eventual governo de direita, como já ocorreu com a TFI no setor audiovisual), o certo é que a França atua firmemente hoje para dotar a empresa de condições de competitividade a nível nacional e internacional, com vistas sobretudo no grande mercado europeu, para o qual brande o trunfo, como vimos, da excelência do serviço público, sem descuidar, por outro lado, do desenvolvimento da comunicação de empresa.

Mas até que ponto há compatibilidade entre essas duas prioridades? Du Castel coloca bem a questão quando fala da importância da comunicação como fator de modernização, apontando o risco de se chegar ao modelo excludente que os franceses vêm chamando de “société à deux vitesses”. O autor cita um modelo de “nova empresa”¹⁹,

¹⁹ “A empresa só desenvolve ela própria as tecnologias mais avançadas e assegura a reunião de peças separadas por métodos de qualidade próprios, as peças separadas de tecnologias usuais são sub-contratadas; a unidade de produção da sociedade é inteiramente automatizada: o essencial do pessoal da sociedade trabalha diante de um posto de trabalho informático, para as funções de produção, como pra as funções de gestão; o pessoal da sociedade é bem qualificado e se beneficia de certas garantias de emprego, contrariamente ao pessoal, mais numeroso, das sociedades – sub-contratadas; uma organização coletiva do trabalho prevalece, com ‘círculos de qualidade’ à japonesa”(Du Castel, 1987, p.

deixando claro que, de qualquer forma, “os postos de trabalho devem trocar mensagens entre eles e com os equipamentos centrais, devem interrogar as bases de dados multi-médias, próximas ou distantes, devem comunicar-se com sociedades externas, sub-contratadas ou clientes, ou com outras instituições da sociedade, inclusive no exterior” (Du Castel, 1987, p.98).

Evidencia-se, assim, o interesse dos grandes industriais em controlar a comunicação para reduzir o custo da sua própria modernização. Mas, “para as maiores entre elas, e especialmente para os grupos transnacionais, o interesse vai muito além e se situa sobre o próprio processo de modernização, chegando até a tentar intervir na escolha das sociedades que podem ou não passar para o lado bom da barreira dual”(idem, p.98). É por isso que essas grandes empresas transnacionais se empenham hoje em controlar as redes de comunicação, o que vai muito além da mera apropriação privada de algumas ligações especializadas: “por trás das ações a curto prazo, perfila-se uma estratégia a longo prazo, eliminando o serviço público da comunicação avançada para fazer desta um objeto da concorrência, sob controle das grandes sociedades”(idem, p. 99). Como pensar, nessas condições, a ação da DGT? Resposta: “apoiar-se sobre o serviço público ou sobre outras estruturas para levar a contento a transformação da comunicação”, o que depende da adoção de uma entre duas prioridades:

“Se a prioridade é a formação de grandes grupos industriais e sua modernização pela comunicação, é preciso confiar às sociedades mais fortes, pelo viés da concorrência, os meios da comunicação de empresa, começando pela rede de ligações especializadas ... As consequências de tal escolha são as de relançar a DGT sobre ‘o bom e velho telefone’, como dizem os americanos, e de suprimir o seu papel de árbitro para colocá-lo sobre os grandes grupos internacionais; de quebrar a sinergia DGT-indústria, esperando que as sociedades francesas prefiram perseguir uma política técnica e não apenas operações financeiras; de limitar o equipamento nacional às ligações prioritárias, em detrimento da cobertura geral e de colocar sobre o usuário residencial uma parte suplementar do peso financeiro da rede ... Se se deseja [ao contrário] uma modernização do conjunto do tecido industrial e econômico nacional, então é preciso levar a contento, o mais cedo possível, a transformação da rede de telecomunicações em RNIS e preparar rapidamente a extensão desta à banda larga da video-comunicação” (Du Castel, 1987, p.99 e seg.).

Não há dúvida que esta segunda é a posição, em 1986, do autor, ele próprio um quadro importante da DGT. Para tanto, não vê “quem senão um grande serviço público nacional poderia, na situação francesa, levar a contento um tal grande projeto”. Com esse objetivo, esse “grande serviço público nacional” deve estender “suas atribuições à comunicação de empresa (em detrimento talvez da instalação residencial)”, além de dispor de suficientes recursos financeiros, tecnológicos e intelectuais e de contar com o esforço dos industriais, com o objetivo de “permitir um frutuoso diálogo DGT/indústria, com a necessidade às vezes de uma extensão européia”. “Ao contrário, a necessidade de uma mudança de estrutura parece menos evidente (e mais conflituosa)”(idem, p. 100).

Toda a argumentação, inclusive a emblemática referência ao “grande projeto”, é

típica da opção francesa. Seis anos mais tarde, o resultado dessa estratégia parece bem melhor do que o que gostariam de anunciar os autores do dossiê da revista Economist.

OUTROS CASOS RELEVANTES NO CONTEXTO EUROPEU

Espanha e Itália apresentam um interesse especial para nós. Trata-se de sistemas, com grande potencial expansivo (dado o atraso acumulado em relação aos países mais desenvolvidos do continente) e inclusive boas perspectivas de expansão internacional, para o que contam, ambos, com um “campeão nacional” em concorrência interna com outras empresas estatais situadas na área da teledifusão e, eventualmente, outros competidores privados em setores mais especializados.

ITÁLIA

Na Itália, a extrema complexidade da organização das telecomunicações escondia a participação massiva do Estado através da STET, organismo financeiro ligado à holding pública IRI. A STET que controlava a SIP e a Italcable, que dividiam com a administração, a ASST, o mercado de exploração na península. O principal construtor do país, Italtel, era também controlado pela STET, que pode vir a transformar-se, em uma das novas potências do setor. Um aspecto interessante do caso italiano é o fato de que a televisão estatal RAI (cuja disputa com a rede privada do milionário Berlusconi é antológica) apresenta também grandes trunfos no setor de telecomunicações. A RAI opera uma rede de teledifusão própria que lhe permite atingir 99% da população do país (exceto para o terceiro canal que atinge 86%). A convenção da RAI de 1981, renovada em 1988, atribui à empresa a possibilidade de realizar serviços de teletexto (chamado televideo desde 1984) que atinge hoje quatro milhões de televisores, com quatro linhas de produção diferentes¹. Note-se que, com referência ao segundo tipo de serviço, a RAI desenvolve funções de carrier (fornecedor de sinais de telecomunicações para terceiros) em relação aos information providers que pagam à empresa para que esta transmita suas informações através do televideo, tanto para os usuários residenciais como para grupos fechados. A bolsa de Milão, por exemplo, trocou a SIP pela RAI, alegando melhor qualidade e menor custo (Riccheri, 1990, p.80). Outra área em que a empresa pode atuar é a de satélite. Nesse sentido, já obteve concessão para utilizar com exclusividade em transmissões experimentais (especialmente TVHD no momento) um canal do Olympus o DBS da Agência Espacial Européia. Assim, uma vez estabilizada a concorrência com Berlusconi durante os anos 80, que terminou com uma vantagem importante da RAI depois do susto inicial, a emissora (que adota também uma estratégia de expansão internacional, tendo atingido inclusive o mercado brasileiro através da TVA) promete enfrentar, ao longo dos anos 90, a SIP (empresa também pública, que detém a exclusividade da telefonia urbana e na transmissão de dados) no mercado das telecomunicações que promete ser a nova galinha dos ovos de ouro da TV estatal italiana. A SIP, por sua vez, tendo perdido sua posição no monopólio, tem um plano estratégico para “criar a grande infra-estrutura dos anos 2000, que levará aos usuários todos os serviços de telecomunicações incluídos os de

rádio-televisão. A SIF terá a propriedade e a gestão da rede básica que alugará a entidade públicas ou privadas para realizar diferentes serviços, entre eles a rádio-televisão. A intenção é a de reservar-se o monopólio da telefonia básica e sua gestão, em concorrência comercial com outras possíveis entidades” (idem, p.81). Assim, a SIP tem o monopólio da transmissão por cabo (associando-se a diferentes empresas para projetos de TV na área) e investe pesadamente para recuperar o atraso de suas redes, principalmente na comutação eletrônica e em especial nas RNIS de banda larga e estreita. A disputa deve, portanto, ser acirrada e já alinhada, contra a RAI, não apenas a SIP, mas também diferentes segmentos políticos (dos mais diferentes partidos do espectro italiano, por motivos os mais diversos) e o próprio ministério do PTT que pretende manter o controle sobre uma rede de telecomunicações que seria de sua competência, o que lhe escaparia com uma RAI submetida desde a lei de reforma de 1975, à lógica da *lotizzazione* entre os partidos políticos. A favor da RAI estão os seus diretores mais autorizados e outros setores dos diferentes partidos políticos e da sociedade civil que pretendem evitar que a empresa fique reduzida a um papel secundário no audiovisual italiano, acreditando que, para tanto, seria fundamental o seu crescimento em direção a outros mercados promissores como as telecomunicações e o mercado internacional de televisão. Seja como for, a solução global para as telecomunicações italianas parece caminhar no sentido de um desenvolvimento acelerado de uma rede pública digital integrada de serviços, compatível com a expansão das redes privadas e da prestação de novos serviços de valor agregado, mantendo-se o monopólio estatal do serviço de base (Silva, 1990, p.164). Mas o ponto mais forte da Itália continua sendo a Olivetti, a maior empresa europeia de burótica.

ESPANHA

A espanhola Telefônica une o maior potencial de crescimento entre os grandes países europeus a uma grande experiência industrial e comercial em diferentes domínios das telecomunicações e da informática, adotando hoje uma política de alianças audaciosas que lhe permitirá assumir papel preponderante nas zonas do Mediterrâneo e do Atlântico. A Espanha tem tradicionalmente três redes: a da Companhia Telefônica, sociedade de estatuto privado, especializada em telecomunicações e signatária em nome do país dos acordos internacionais de satélites, a da RTVE (Rádio e Televisão Espanhola), especializada na teledifusão, dispendo inclusive de circuitos de microondas que ligam o país à França, Portugal e Marrocos, e a da Dirección General de Correos, além de redes regionais em Galícia, Catalunha, País Basco e Valência. O resultado era, segundo Enrique Bustamante, desperdício de recursos e descoordenação. Nesse contexto é criada em 1985 a Secretaria General de las Comunicaciones e a Dirección General de las Comunicaciones e em 1987 é promulgada a conhecida lei de organização das telecomunicações (LOT) que, entre outras coisas, inicia o processo de abertura do mercado de televisão para as emissoras privadas, liberaliza o fornecimento de terminais e, parcialmente, de serviços de valor agregado²⁰ e procura uma maior “*concentração de*

²⁰ Permite as diferentes exploradores oferecerem serviços diferentes de sua atividade tradicional sempre que houver capacidade ociosa para tanto e abra a possibilidade, aos concessionários de serviços de teledifusão, de fornecer serviços tais como teletextos,

*competência na gestão, administração e controle das telecomunicações no Ministério de Transportes, Turismo e Comunicações (MTTC), na unificação sobre um mesmo órgão administrativo das competências sobre a radiodifusão, no mandato inclusive de que conjunto de serviços públicos de telecomunicações deverão aparecer ante o usuário como uma rede integrada, independente da existência de mais de uma entidade prestatária (art.28.2)” (Bustamante, 1990, p.69). O autor identifica no conjunto das medidas dois movimentos articulados: um de desregulamentação, que cria um ambiente competitivo bastante saudável, digamos, entre várias empresas estatais (nacionais e autônomas), e outros de re-regulação, com o objetivo de organizar essa concorrência, eliminando a descoordenação e o desperdício que caracterizavam a situação anterior. Em 1989, a Ley de Presupuestos del Estado cria a Retevisión, ente público de titularidade estatal vinculada ao MTTC, com o objetivo de construir uma instância separada da RTVE, independente da concorrência entre as várias emissoras estatais, privadas e autônomas, vinculadas ao controle unificado da administração central. A Retevisión pode transforma-se em principal concorrente da Telefônica (por ora a empresa demonstra interesse na rede de teletexto), com a perspectiva de transforma-se em “*uma segunda rede de telecomunicações na Espanha, especializada em televisão, mais aberta a uma certa diversificação e mais estreitamente controlada pelo Estado do que previsivelmente o será a Telefônica*” (idem, p.73). Mas, no momento, o que se observa é a cooperação entre as duas entidades que possuem, cada uma, 25% do satélite espanhol Hispasat, cujo lançamento estava previsto para 1992 e que serviria, entre outras coisas, à também ousada política internacional da RTVE, televisão estatal poderosa que apresenta certamente importantes trunfos na disputa (contra a Globo e a Televisa principalmente) pelo mercado latino americano.*

ALEMANHA

A Alemanha sempre se caracterizou, como nota Edith Brenac, por uma estreita cooperação entre a indústria, os bancos e o Estado. Ao contrário da França, este último em geral não se encarrega diretamente da mudança tecnológica, mas tem a função de criar um ambiente favorável à inovação e a sua difusão, tendo por objetivo a modernização do conjunto do aparelho produtivo. “*A descentralização institucional, a qualidade do sistema de formação, assim como um sistema social de mediação social fortemente integrador, permitem a descentralização das iniciativas; o sistema de mediação social deixa abertas diversas vias de negociação e de debate social em torno de escolhas de política pública*” (Brenac, 1990, p.60).

Esse modelo, fortemente descentralizado onde, devemos acrescentar, também ao contrário da França, o serviço público não se identifica com o poder central do Estado, mas com um complexo sistema de compatibilização de interesses, onde as mais diversas entidades da sociedade civil têm um papel determinante (como ocorre caracteristicamente com o setor audiovisual), esse modelo apresenta uma estabilidade institucional impressionante, como evidenciam as enormes dificuldades que a implantação da televisão privada tem enfrentado. Na Alemanha, talvez como em nenhuma outra parte, o conceito

imagem fixa sonorizada, telecópia radiodifundida, sobre certas condições e desde que utilizem seus próprios serviços de difusão.

de serviço público tem mostrado todo o seu peso nestes tempos de privatismos e de neo-liberalismos.

Em 1989, a *Poststrukturgesetz* marca a fragmentação do Bundespost em três organismos públicos independentes: a Deutsch Bundespost Telekom (DBT), a Deutsch Bundespost Postdienst e a Deutsch Bundespost Postbank. As três entidades funcionarão autonomamente, o que não impede transferências de lucros das telecomunicações para os serviços postais. Separam-se também nitidamente exploração e regulação, esta última a cargo do ministério dos PTT, que já não terá funções operacionais.

A nova lei dá também uma abertura ao capital privado, mantendo sempre o monopólio da DBT sobre as infra-estruturas: *“um segundo operador de radio-telefone será ... autorizado em meados de 1990 e as comunicações por satélite de baixa potência binária serão abertas à concorrência. De resto, o campo de autorização das radiocomunicações de uso privado será alargado”* (Silva, 1990, p.142). Além disso, *“o mercado de terminais é liberado. Em particular, o monopólio sobre o primeiro aparelho e a manutenção dos terminais telex é abolido, mas os terminais ligados à rede pública devem permanecer licenciados pelo Gabinete Nacional de Licenciamentos”* (idem, p.143). Com as transformações, a estrutura dos serviços de telecomunicações fica assim definida:

“[1] O serviço telefônico fixo; que permanece sob o monopólio da Bundespost, e cujas condições de exploração são extremamente regulamentadas; [2] os serviços obrigatórios; que são ou serviços de base ou serviços de valor acrescentado. Abertos à concorrência, eles deverão ser obrigatoriamente fornecidos pela DBT em condições definidas pelo ministro ...; [3] os serviços livres que, como os serviços obrigatórios são abertos à concorrência e submetidos a um simples regime declarativo. Podem sobretudo ser fornecidos a partir de ligações especiais que Telekom é obrigada a por à disposição dos prestadores de serviços” (Silva, 1990, p.143).

Segundo Garnham, a definição de uma categoria suplementar entre as de serviços controlados e serviços de concorrência (a de serviços obrigatórios, cujo verdadeiro significado ainda estaria para ser esclarecido) mostra a intenção de *“apelar ao Bundespost para fornecer, como último recurso, certos serviços de comutação por pacotes, a fim de assegurar o aprovisionamento generalizado dos seus serviços, para enfrentar um eventual fracasso do mercado concorrencial”* (Garnham, 1989, p.291).

Vale ressaltar ainda, sobre o desenvolvimento das telecomunicações na Alemanha, o rápido desenvolvimento do cabo no país, cuja implantação pelo DBP obedeceu a uma política de implantação da televisão paga, dada a impossibilidade de fazê-lo no que se refere ao espaço hertziano em função das mesmas resistências que se traduziram, nas telecomunicações, em mudanças *“fortemente inscritas na continuidade”*, como aponta Edith Brenac, notando que as mudanças acima referidas são de uma *“amplitude bem menos considerável”* do que as da Inglaterra e mesmo da França, com a manutenção do monopólio da DBT sobre as infra-estruturas e do poder regulamentar sob o ministério dos PTT. A única conseqüência importante das referidas mudanças, no que se refere ao modo de gestão e às relações entre os agentes, é o enfraquecimento do poder sindical no setor. Mantêm-se em qualquer caso, *“uma forte congruência com o modelo de economia social de mercado”* (Brenac, 1990, p.48).

Para a autora, essa estabilidade decorre não apenas da eficiência do sistema global, que não suscita maiores pressões pela desregulamentação, mas também *“da solidez*

e das capacidades de adaptação de um sistema de definição e de condução das políticas públicas, fundado na negociação do consenso, na procura institucionalizada de uma harmonização de interesses” (idem, p.49). Concede-se ao Estado um poder estruturante, “fundado sobre o reconhecimento do interesse coletivo e dos princípios do serviço público”, mas abre-se, como contrapartida desse modelo de “busca constante de um compromisso aceitável”, a possibilidade de reconhecimento de novos interesses (como os da IBM, por exemplo). Seja como for, a DBP tem sido capaz, segundo a autora, de compartilhar seus interesses com aqueles do governo e, de outro lado, dos seus parceiros, construtores e usuários, especialmente a Siemens e a IBM. A questão que se coloca é a de saber se, com uma DBP que, com a reforma, confirma sua legitimidade e ganha uma importante autonomia, essa estrutura não significaria uma “captura” do Estado. Edith Brenac parece não acreditar nessa possibilidade. Lembrando a persistência do consenso sobre o serviço público e da prática arraigada do debate público e da negociação, a autora conclui que “em todo caso, o papel central do Estado na mediação social, fundamento essencial de sua soberania, não é questionado e parece efetivamente assegurar uma forte estabilidade e coerência ao sistema” (idem).

PORTUGAL

No contexto do mercado comum europeu, Portugal faz daquelas regiões consideradas “menos favorecidas”, que se beneficiam da política de subsídios para o desenvolvimento da CEE. No setor de telecomunicações o país apresenta um atraso importante em relação aos seus parceiros europeus, inclusive no que se refere aos serviços de base, seja do ponto de vista quantitativo (penetração do serviço), seja do qualitativo.²¹

O país tem procurado enfrentar o problema a partir sobretudo da segunda metade dos anos 80. A “lei de base do estabelecimento, gestão e exploração das infra-estruturas e serviços de telecomunicações”, de 11 de setembro de 1989, que revoga o decreto lei 4936, de 10 de novembro de 1969, é o marco mais importante desse esforço. Para entender o significado das transformações daí decorrentes, é interessante descrever rapidamente a estrutura do sistema anterior. A Administração Geral dos Correios, Telégrafos e Telefones (CTT), do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (MOPTC) era, ao mesmo tempo, o organismo de regulação e o principal explorador, responsável pelos correios e telecomunicações a nível local, regional e internacional europeu, além de todos os demais serviços, com exceção da telegrafia internacional, a cargo, assim como a telefonia internacional (exceto Europa), da Companhia Portuguesa Radio Marconi (CPRM) que, até 1987, era a única empresa do setor que admitia a participação de capitais privados, ainda que estes fossem bastante minoritários. Em outubro de 1976 é criada a “Telefones Públicos de Lisboa e Porto” (TLP), responsável a partir de então pelos serviços locais nos dois principais aglomerados urbanos do país.

Em maio de 1989 a TLP muda seu estatuto de empresa pública para sociedade anônima, dentro já de uma perspectiva desregulacionista que prevê a privatização de 49%

²¹ A existência de fortes assimetrias regionais, importantes listas de espera, particularmente nos telefones, fraco nível de desenvolvimento de novos serviços, necessidades de grandes investimentos, níveis de produtividade baixos e ainda a falta de uma estratégia mais agressiva e virada para a satisfação das necessidades dos clientes por parte de alguns operadores são sintomas evidentes de que é necessário evoluir rapidamente nas telecomunicações em Portugal (Silva, 1990, p. 209).

do seu capital. A empresa continua sendo responsável pela exploração dos “serviços públicos de telecomunicações e as atividades que lhe sejam subsidiárias ou acessórias” nas áreas urbanas de Lisboa e do Porto, “acrescidas das zonas urbanas com elas relacionadas”, o que será definido por acordo com a CTT e “na falta deste” com um novo órgão criado pela reforma, o ICP, ao qual me referirei em seguida. Associadas à TLP e à CTT, existem ainda algumas novas empresas atuantes na área de novos serviços: a Transdata (consórcio TLP/CTT) para a gestão da rede de transmissão de dados (rede Telepac), a Sevatel (consórcio TLP/CTT) para os serviços de valor agregado, a Telemensagem (TLM) para a telefonia móvel, a Tecnologia das Comunicações (TDC), empresa de consultoria, e a Directel, que publica as listas telefônicas.

A lei de base de 1989 transforma a antiga CTT na empresa pública “Correios e Telecomunicações de Portugal”, que mantém o monopólio das telecomunicações, podendo cedê-lo em parte, através de concessão, à TLP e à CPRM. Prevê-se também a transformação da empresa em sociedade anônima (com a venda de 49% do seu capital à iniciativa privada, como no caso da TLP) e a sua divisão em quatro empresas autônomas: CTT-Telecomunicações (ou Telecom Portugal), CTT-Correios, Correios e Telecomunicações dos Açores e Correios e Telecomunicações da Madeira. Não apenas nisso Portugal segue a tendência europeia. A nova lei procura também a separação entre regulação e exploração, ao criar o Instituto de Comunicação de Portugal (ICP) (ainda que sob tutela do MOPTIC e não como autoridade independente), responsável, entre outras coisas, pela gestão do espaço radio-elétrico.

“Compete ao ICP colaborar ativamente na definição das medidas de política das comunicações em Portugal, assessorar o governo no exercício das suas funções tutelares, submetendo-lhe projetos de legislação, fiscalizando a qualidade dos serviços ou o cumprimento pelos operadores dos respectivos estatutos, coordenar a execução de tratados ou convenções internacionais, homologar e normalizar materiais e equipamentos, efetuar a gestão do espectro radio-elétrico, proceder ao licenciamento de operadores, preparar estudos para a coordenação entre as comunicações civis, militares e para-militares, efetuar os estudos de coordenação das infra-estruturas dos sistemas de telecomunicações civis (incluindo as de teledifusão)” (Silva, 1990, p. 245).²²

A nova lei prevê também a criação de uma **holding** para a gestão do conjunto as empresas de telecomunicações (CTT-Telecom, CTT-Tel. Açores, CTT – Tel. Madeira, TLP e CPRM), o que exige ainda a passagem da CPRM do Instituto de Participações do

²² Além do ICP, o quadro regulamentar da telecomunicações em Portugal conta ainda com o Conselho Nacional das Telecomunicações (CNT), órgão consultivo, ligado ao primeiro ministro, cuja principal atribuição é “*propor ao governo a definição e o desenvolvimento de uma política de telecomunicações que harmoniza as políticas setoriais e tenha em conta os compromissos internacionais*” (Silva, 1990, p. 242 e seg.) e que deverá transformar-se, por determinação da lei de bases, em Conselho Superior das Telecomunicações (CST). Ligado ao legislativo está a Alta Autoridade para a Comunicação Social (AACS). Os autores do relatório que estamos analisando não deixam claro entretanto se a AACS atua também no setor das telecomunicações ou se limita à comunicação social propriamente dita (p. 244 e seg.). Lembrem, isto sim, a importância na regulação do poder judiciário e das associações ligadas à sociedade civil, entre as quais citam a Associação Portuguesa de espectadores de TV (APET), que se restringe à ações junto aos órgãos reguladores do audiovisual (p. 246 e seg.).

Estado (IPE) para o MOPTC. Há ainda uma abertura ao mercado no que se refere aos serviços de valor agregado, de modo que, no conjunto, “ o processo de parcial privatização em curso, o dinamismo empresarial e a capacidade financeira do operador de telecomunicações internacionais CPRM e o reordenamento previsto das participações do Estado” apontam para uma estrutura como a seguinte:

*“[1] uma área postal subsidiada pelo orçamento do Estado, pelas telecomunicações (através da integração num **holding** comum) ou pela expansão do uso dos balcões postais em atividades para-bancárias ..., [2] uma área de telecomunicações básica, nas mãos ... do Estado ou com a sua participação que assegure o funcionamento, gestão e manutenção das redes essenciais (atuais e da futura RDIS); [3] uma área de ‘serviços de valor acrescentado’, tendencialmente privatizável e obedecendo a uma lógica competitiva (ainda que capitais públicos se mantenham atuantes nesta área); [4] uma área complementar de investigação, desenvolvimento e procura de novos negócios ... [que com] recursos financeiros excedentários gerados na área dos serviços de telecomunicações ... [permita] o desenvolvimento combinado de várias atividades que o binômio tecnologia-marketing perspective” (Silva, 1990, p.153).*

Bem mais adiante os autores, após uma análise da evolução da situação financeira e patrimonial das três empresas operadoras, com base nos balanços de 1908 a 1989, concluem que “a situação econômico-financeira dos principais operadores de telecomunicações é boa” (e poderá melhorar, acrescentam, se lhes for retirada, como está previsto, a sua componente de correios) e muito boa no caso da CPRM, deixando claro, não obstante, que o esforço de investimento exigido para a superação do *gap* que separa o país dos seus parceiros da CEE deverá exigir um reforço de capital importante, o que deverá ser conseguido, objetivando “uma estratégia comercial e de mercado mais agressiva”, com a privatização até 49% da TLP e, depois, da CTT (idem, p. 235). “Portugal prepara-se assim melhor para enfrentar quer a liberalização/concorrência comunitária quer mundial”, de acordo com uma política governamental cujas linhas mestras foram assim resumidas em 1990 por Carlos da Silva Costa, secretário de Estado do MOPTC.

“Exploração em regime de exclusivo por parte dos operadores da rede pública das infra-estruturas de Telecomunicações e dos serviços básicos (telefones e telex fixos e um serviço comutado de dados); liberalização da comercialização, aquisição, instalação e conservação de equipamentos terminal; abertura à concorrência dos serviços complementares de valor acrescentado; separação clara das responsabilidades regulamentadoras das funções de operação/comerciais; separação das atividades de correios e telecomunicações; possibilidade de participação do capital privado nos operadores da rede pública, que funcionarão em regime de concessão” (citado por Silva, op. Cit., p. 238).

Princípios que se adaptam rigorosamente às recomendações da CEE na área, que examinaremos rapidamente a seguir.

UMA VISÃO DE CONJUNTO DO CASO EUROPEU E A AÇÃO DA CEE

Na década de 80 importantes avanços tecnológicos foram responsáveis por uma enorme diversificação dos serviços de telecomunicações, banalizados por outro lado por significativas reduções nos custos de transmissão (paralelamente a um aumento daqueles de pesquisa e desenvolvimento), sobretudo no que se refere ao tráfego de longa distância (que tem crescido nos EUA a uma taxa de 8 a 10% ao ano desde a metade do decênio – Economist, 1991, p.25), causando um forte crescimento do tráfego internacional, que deixa de ser marginal, proporcionando altos lucros aos operadores cuja concorrência vem-se acirrando, redundando, entre outras coisas, em queda significativa de preços.

A redução dos preços já significa, de per si, uma importante pressão sobre a Europa, cujo modelo tarifário consistia em *“compensar as tarifas deficitárias no tráfego local, que obedecia a uma vontade de serviço público, com as tarifas do tráfego de longa distância, com lucro líquido”* (Silva, 1990, p.207) e foi frequentemente utilizada como elemento da política anti-inflacionária, redundando numa degradação financeira do setor público. *“A desregulamentação internacional atual torna obviamente impossível o mesmo papel regulador de preços do serviço público, sendo a tendência atual a de uma autêntica revolução de preços internacionais em todos os operadores europeus”* (idem), ao mesmo tempo em que torna impossível fazer aceitar às empresas maiores utilizadoras do tráfego de longa distância tarifas tão elevadas a ponto de permitir a continuidade da política referida de transferência dos encargos em favor do serviço público de base.

As enormes pressões competitivas envolvidas nesses movimentos têm redundado em um processo generalizado de transformações dos modelos nacionais de regulação, com abertura dos mercados antes organizados sob a forma de monopólios nacionais. Diante da mundialização da concorrência, cada um dos países desenvolvidos procura uma estratégia própria capaz de garantir não apenas uma posição de relevo para os seus “campeões nacionais” do setor de serviços de telecomunicação, mas também, a competitividade do conjunto da economia nacional, o que inclui a necessidade de uma rede de telecomunicações moderna e de máxima cobertura. Note-se que *“o diferencial de taxas de crescimento dos serviços de valor acrescentado ... deverá ser cada vez mais elevado em relação aos serviços de base”*, de modo que *“as empresas fornecedoras dos serviços tradicionais vêm decrescer progressivamente a componente telefônica, e assim estritamente o serviço público”* (Silva, 1990, p.204 e seg.), problema especialmente grave em países, como o Brasil, que enfrentam atrasos enormes no que se refere ao serviço de base.

No caso da Europa, vimos, não é possível falar em um modelo único, mas antes muito pelo contrário. Não obstante, é possível definir algumas características de conjunto dos atuais processos de transformação das telecomunicações europeias: quebra, em graus diferenciados, dos monopólios estatais, abertura à concorrência, invariavelmente, dos serviços de valor agregado, ainda que a participação de empresas públicas nesse setor seja altamente encontradiça; separação entre correios e telecomunicações (sendo esta última o setor mais dinâmico, peça chave em geral de ser de alguma forma subsidiado, além de passar por um processo de modernização que inclui o avanço do fornecimento de serviços de tipo bancário); estratégias fortemente centradas na internacionalização dos operadores e dos fabricantes de cada país.

Neste último caso, a “abertura ao leste”, com seus mais de 140 milhões de consumidores potenciais, aparece como um importante desafio para os operadores e industriais situados nos países da CEE, cujo alargamento para os países da Associação

Européia de Livre Comércio deixa também antever novas perspectivas de expansão. De qualquer forma, os EUA continuam sendo o mercado mais interessante para qualquer empresa que queira candidatar-se a uma posição de predomínio no mercado atual. Mas também os países da América Latina, empenhados atualmente em um questionável processo de privatização, com o atraso que compartilham com o resto do terceiro mundo no que se refere aos serviços de base, aparecem como um campo importante de expansão para os capitais europeus, que mantêm (tanto no campo dos operadores quanto dos industriais) forte competitividade no setor.

Já apontei anteriormente a dificuldade que enfrentam as empresas européias na concorrência internacional pelo fato de situarem-se em mercados muito pequenos em relação às suas necessidades de expansão. No âmbito de uma política comunitária, o fato aponta para a necessidade de uma abertura à concorrência intra-européia e, mais do que isso, de incentivo a um movimento de associações, fusões ou consórcios, bem como de normalização de equipamentos, de modo a “racionalizar técnica e economicamente o funcionamento dos operadores”, facilitando “o reordenamento e as alianças transnacionais dos fabricantes europeus”, de modo a impulsionar o desenvolvimento das telecomunicações no continente e aumentar a competitividade de suas empresas frente àquelas norte-americanas e japonesas).

Ao longo deste trabalho foram levantados os principais fatores determinantes das transformações atualmente em curso no setor das telecomunicações na Europa e no mundo. Um fator, entretanto, foi deixado de lado: a política da CEE, especialmente importante no caso de países, como Portugal, que desempenham um papel secundário na área no contexto europeu. Já no que se refere aos grandes países da Europa ocidental essa determinação é significativamente menos importante e, em geral, invertida. Na verdade, como bem apontou Garnham, a CEE se encontra neste particular em uma situação difícil, *“obrigada a funcionar sobre a base de um consenso num terreno dominado por interesses econômicos conflitantes, tomadas de posições nacionais divergentes, assim como por opiniões arraigadas e argumentos complexos, a um tempo sobre os objetivos a perseguir e sobre os melhores meios de atingi-los”* (Garnham, 1989,p.286).

O principal documento definidor da política da CEE no setor é o “livro verde” de maio de 1987, cujas propostas foram aprovadas pelo Conselho de Ministros em 30 de julho de 1988. Os autores do estudo sobre o audiovisual e as telecomunicações em Portugal que venho citando sintetizam as propostas lá contidas em 10 pontos: manutenção do princípio da exclusividade das administrações das telecomunicações de cada país na (1) oferta e exploração da infra-estrutura da rede e (2) na *“prestação de um número limitado de serviços de base, nos casos em que tal exclusividade for considerada essencial para a salvaguarda do serviço público”*, (3) nos chamados serviços de valor agregado, liberdade de ação do capital privado, em concorrência com os PTTs, dentro de cada Estado membro e entre eles, sempre que respeitadas as (4) exigências gerais para a utilização da rede, de acordo com normas definidas pela própria CEE e impostas pelas administrações do PTTs aos prestadores de serviços concorrenciais, *“incluindo definições relativas à oferta de infra-estrutura de rede”*, o que exige por sua vez (5) um consenso sobre *“normas, frequências, tarifação, fundamentais para o estabelecimento de open networks”*, aplicáveis tanto às prestadoras privadas de serviços como aos PTTs *“a fim de manter ou criar a possibilidade de interconexão a escala comunitária”*; (6) *“livre oferta ... de equipamentos terminais nos Estados membros e entre eles (em concorrência com as administrações das telecomunicações), sujeita à aprovação dos equipamentos em conformidade com as obrigações do tratado e as diretivas existentes”*, (7) separação das

atividades de regulação e exploração; acompanhamento rigoroso e contínuo (8) das atividades de exploração comercial das administrações, “com o fim de evitar subvenção de atividades no setor concorrencial e na área de fabrico” e (9) “*de todos os prestatários de serviços privados nos setores recentemente abertos à concorrência, a fim de evitar o abuso de posições dominantes*”, (10) “*aplicação completa às telecomunicações da política comercial comum da comunidade*”, que deve “estabelecer uma posição coerente perante o GATT e perante terceiros” (Silva, 1990, p.147 e seg.). Segundo os autores, essas propostas constituem uma estratégia coerente para a ação da comunidade e dos Estados membros, estratégia que pode ser resumida aos seguintes elementos:

“a) A coordenação das estratégias de implantação da redes para que a Europa disponha duma infra-estrutura capaz de assegurar um conjunto de serviços avançados em condições econômicas vantajosas, e sem ruptura de um país para outro (Rede Numérica de Serviços Integrados, Comunicações Integradas de Banda Larga, Rede de Telefonia Móvel).

b) Criação dum grande mercado europeu dos equipamentos de rede e de terminais, por ações de normalização, de reconhecimento mútuo dos ensaios e das homologações, de abertura, de abertura dos mercados dos operadores de rede, e também pela estimulação do mercado. Trata-se de dar ao utilizador a possibilidade de, em toda a comunidade, ligar o terminal de sua escolha à rede.

c) Aplicação duma nova regulamentação harmonizada do mercado europeu das telecomunicações, permitindo a abertura progressiva do mercado de serviços à concorrência a partir de 1989. Neste domínio é importante assegurar a completa separação das atividades de regulação das de operação.

d) Desenvolvimento das tecnologias necessárias ao estabelecimento das futuras redes de banda larga. É o objetivo do programa RACE, de cooperação transfronteiras em investigação e desenvolvimento (ID).

e) Um melhor acesso das regiões desfavorecidas da comunidade às vantagens do desenvolvimento das redes e dos serviços avançados. O programa de ID neste domínio é o STAR.

f) Estabelecimento de posições comuns nas regiões internacionais.

g) Integração dos aspectos sociais e societais nas transformações a realizar” (Silva, 1990, p.149 e seg.)

Posta a questão nesses termos, o que transparece é uma coerência interna muito grande nas propostas contidas no livro verde. Mas voltemos a Garnham. Para o autor inglês, o documento revela “muito claramente” agudos conflitos de interesses entre administrações, grandes e médios usuários, entre capital e trabalho, entre os diferentes projetos nacionais de regulamentação, etc. Não obstante, “*na sua tentativa, necessária no plano institucional, de dar ao menos a impressão de um consenso, o livro verde dissimula a natureza das divergências e, por isso mesmo, a extensão dos obstáculos à realização dos seus planos*” (Garnham, 1989, p. 287). Embora a argumentação do livro esteja referida a três modelos (de planificação centralizada, de mercado e de consenso social), o seu ponto-chave, nas palavras do autor, reside na “contradição entre planificação e concorrência”. Dando ao modelo de consenso social “pouco mais do que uma homenagem formal”, dedica-se essencialmente a resolver as tensões agudas que existem entre os outros dois. A solução encontrada permanece centrada no modelo planificador dominante, refletindo a tradição histórica dos PTTs europeus.

“A planificação centralizada a longo prazo da infra-estrutura ... representa o fundamento necessário, ao mesmo tempo, de uma economia da informação em desenvolvimento e da integração sócio-cultural na era da informação ... Os elementos maiores do modelo de planificação da infra-estrutura são a introdução coordenada do RNIS, seguida pelo RNIS de banda larga, ligada a uma política baseada na competitividade dos construtores de equipamentos de telecomunicações, num mercado interno unificado que garantiria a liberdade de compra, num sistema concorrencial, das administrações de telecomunicações da comunidade” (Garnham, 1989, p. 288 e seg.).

Segundo Garnham, esse modelo entraria em contradição com o modelo de mercado em três aspectos. Em primeiro lugar, afirma, uma política de serviços concorrenciais tem boas chances de só ser conseguida às custas da política industrial. Além disso, toda a estratégia do RNIS de banda larga depende das opções de cada um dos Estados membros em relação à dicotomia monopólio/concorrência, sendo evidentemente extrema a dificuldade de uma estratégia de coordenação a nível europeu. Fato semelhante ocorreria com o desejo de coordenação do desenvolvimento da TV a cabo com o desenvolvimento geral da rede de telecomunicações. Garnham cita a esse respeito o caso inglês onde a Oftel, apenas para citar um dos agentes envolvidos, vê nas redes de cabo “a possibilidade de aumentar a concorrência na telefonia local”, residindo portanto o seu mérito não no fato de estarem integradas ao desenvolvimento das redes de telecomunicações, “mas, ao contrário, de representar uma alternativa” (idem, p. 290).

Finalmente, o engajamento das administrações de telecomunicações no importante esforço de investimento exigido pelo “modelo de infra-estrutura de base” exige, como contrapartida, a “proteção das receitas de base”. Para Garnham, esse é o ponto crucial do livro verde, *“pois suas proposições políticas giram em torno de um reforço dessa proteção e sobre os mecanismos de sua realização”*. O autor lembra que a distinção entre serviços de base e serviços especializados é antes política econômica do que propriamente técnica. *“o problema é, ao mesmo tempo, de definir os limites dos serviços de base e de criar um mecanismo regulador que permita respeitar esses limites, porque é sobre esse ponto que o modelo de infra-estrutura entra diretamente em contradição como o modelo de concorrência pelo fornecimento de serviços de telecomunicações”* (idem, p.290). O autor lembra que o próprio tratado de Roma estipula, no seu artigo 90, que a planificação e proteção das infra-estruturas são competência de cada país.

Quanto à perspectiva de construção de uma rede aberta e do estabelecimento de normas técnicas, de interface, de alocação de frequências e de princípios de tarifação comuns, que facilitariam o acesso dos competidores privados a qualquer país da comunidade, Garnham afirma:

“Primeiramente, só a proteção da transmissão da voz permite hoje uma proteção econômica suficiente da rede, numa época em que a maior parte das receitas [85 a 90% - cf. Silva, 1990, p. 156] provêm ainda do tráfego telefônico ... Mas é pouco provável que isso seja suficiente no futuro contexto do RNIS; de fato, não será de qualquer forma possível distinguir o tráfego telefônico. As economias de escala e de massa dependerão da estruturação das receitas sobre um grande número de serviços diversificados. É igualmente difícil, nesse contexto, antever uma estrutura comum de tarifação RNIS e, ao mesmo tempo, autorizar as administrações a

utilizar as receitas do telefone para subvencionar, a um tempo, a promoção de um serviço universal e o lançamento de novos serviços socialmente desejáveis. A dificuldade desse problema é descrita no próprio livro verde, que sustenta uma perspectiva mais concorrencial dos serviços via satélite, invocando o fato que são eles serviços híbridos, compostos de infra-estruturas e de serviços, enquanto ... a própria rede de base evolui segundo uma estrutura cada vez mais híbrida” (Garnham, 1985, p.291 e seg.)

A linha demarcatória entre serviço concorrencial e serviço de base tende, assim, inclusive pelo próprio desenvolvimento tecnológico, a deslocar-se, fato que, aliado às diferenças de enfoque da regulação do setor em cada país, que dificulta o atingimento de um consenso na área, aponta para a necessidade de uma autoridade supra-nacional de regulação a nível da CEE que, entretanto, não dispõe de poderes de regulamentação no setor. O livro verde explicita inclusive que a CEE não tem poder para intervir nas disposições tarifárias nacionais. Segundo o autor britânico, o livro parece antever para a Europa um regime de regulação caso a caso, centrado no poder judiciário, como ocorre nos EUA. Uma solução custosa que, de qualquer forma, não agrada a Garnham que não vê como “um real mercado interno unificado poderia ser garantido sem regulamentação central das tarifas”. Assim, “*se a finalidade é uma rede europeia tecnicamente unificada com tarificações comuns ... e se, ao mesmo tempo, pode-se ter uma gama diversificada de serviços restritos e a possibilidade legítima, para as administrações monopolísticas, de promover novos serviços ..., torna-se difícil ver como se poderá passar sem um corpo central de regulamentação encarregado de definir os limites entre serviços restritos e serviços concorrenciais e de fixar as tarifas sobre uma base europeia*” (idem, p.292).

Segundo o autor, o estabelecimento de um conjunto de normas legais a nível europeu para a regulação das telecomunicações na Europa é uma questão “*inevitavelmente política, o que significa que as decisões que serão tomadas não o serão segundo critérios objetivos, econômicos ou técnicos e que haverá ganhadores e perdedores*”, sendo necessárias “*estruturas adequadas de responsabilidade e regras de operação*”, problema que, por razões pragmáticas compreensíveis”, o livro verde não resolve, lançando a responsabilidade da regulamentação das telecomunicações sobre o tribunal europeu. Uma solução que, segundo Garnham, seria “um pesadelo para todo mundo salvo para os juristas” (idem, p.293).

SOBRE A NOVA DISPOSIÇÃO DOS AGENTES EM NÍVEL MUNDIAL

Se a indústria de aparelhos de televisão continua sendo dominado pelos dois maiores produtores europeus (Philips e Thompson, primeiro e terceiro respectivamente no ranking mundial, responsáveis por 72% da demanda mundial e por 34% do mercado americano), apesar do crescimento cada vez mais irresistíveis dos produtos japoneses, no que se refere ao conjunto da eletrônica de massa, o domínio do Japão é, há já vários anos, incontestável. Avançar também nessa área, a partir do início dos anos 80, produtores de outros países asiáticos. Para certos aparelhos, como rádios e toca-discos numéricos, em que o peso da mão de obra nos custos de fabricação é mais importante, “as indústrias implantadas sobre os territórios americano e europeu foram praticamente apagadas do mapa”. No conjunto do setor, o Japão obteve em 1984 um superávit de 6500 bilhões de dólares em relação aos EUA e de 3600 em relação à Europa. Em relação ao resto do mundo, esta última apresentou um déficit de 400 bilhões de dólares e os EUA de 2900 bilhões (France Telecom, abr.,1988, p.41).O avanço do Japão se estende ao conjunto do setor técnico da comunicações (informática, material de telecomunicações e micro-circuitos: durante a primeira metade da década de 80 os Estados Unidos viram sua posição enfraquecer-se e sua balança comercial deteriorar-se , tornado-se até mesmo negativa para certos setores chaves da comunicação”(idem). Na Europa “somente a indústria de materiais de telecomunicações pode conservar uma posição excedentária, contudo conseguir ameaçar seriamente os mercados do extremo oriente ou da América do Norte”(idem, p.42).

Na informática, IBM continua dominando largamente o mercado mundial mas, abaixo dela, grandes movimentos se processaram durante os anos 80, mostrando, como em praticamente todos os setores considerados, um avanço importante das empresas japonesas e inclusive da francesa Bull. Nos serviços informáticos as principais empresas são americanas e européias e nos componentes ativos, dominados ainda por empresa de menor porte, centradas principalmente sobre seus mercados nacionais, as maiores e mais internacionalizadas são sobretudo americanas e japonesas. Do ponto de vista dos movimentos inter-setoriais, os autores lembram que os grandes movimentos de diversificação dos anos 80 se situam na América do Norte (“onde ATT, GTE e Northern associam exploração e fabricação... a escolha do estado maior da ATT, golpeada por uma decisão anti-truste é bem característico: ela preferiu manter as fábricas e ceder uma parte das redes”- idem, p.50). Enquanto, por outro lado, a integração no Japão e na Alemanha é industrial e transversal (“NEC, Fujitsu, Hitachi, Siemens, atuam nos três setores da comunicação eletrônica”, informática, telecomunicações e componentes fazendo parte, nos, três casos, das maiores empresa do mundo), a França se caracteriza por uma “estratificação”: “em cada domínio ela conseguiu atingir um tamanho mundial através de fusões e aquisição de participações em grupos do mesmo setor e de importância às vezes superior ao núcleo francês: Alcatel-Thomson-ITT em telecomunicações, Bull-Honeywell em informática. Thomson-Mostek-SGS em componentes, Cap-Gemini entre as sociedades de serviços informático e engenharia” (idem).

Mas essas diferenças nacionais são, para os autores do dossiê, apenas táticas. Estrategicamente, todos procuram “o triângulo de ouro da comunicação de empresa, nos confins da burótica, da informática e das telecomunicações”. Dadas as dificuldades

impostas pela necessidade de um savoir-faire específico, não apenas no que se refere à técnica, mas especialmente em relação ao funcionamento de cada mercado específico, com suas características especiais tanto no processo de trabalho quanto na relação com fornecedores e consumidores, as empresas têm-se deparado com a necessidade de uma política de alianças souples, sempre reversíveis, que vão da joint-venture ao acordo sobre as normas de interconexão. Essa prática de alianças é consequência tanto do desaparecimento das fronteiras entre os ramos quanto da “dificuldade de integrar os métodos e as culturas de domínios tornados complementares”. Na Europa, a questão é particularmente grave, na medida em que o tamanho crítico das empresas supera o dos mercados nacionais, transformando as políticas de fusões e de alianças em condição de sobrevivência. A CEE vem trabalhando em favor da constituição de um polo europeu forte nessas áreas através de iniciativas como o Livro Verde das Telecomunicações e programas como Race, Esprit e Eureka, além das tentativas de uma ação coordenada nas discussões no seio da UIT e do GATT, onde interesses vitais dos grandes países industriais estão em jogo.

Mesmo tendo sofrido uma importante erosão na sua posição dominante os EUA mantêm vantagens inquestionáveis e “uma carta mestra, a informática. Nos componentes seu quase monopólio foi desbancado pelo Japão. Nas telecomunicações sua supremacia sofreu as consequências da desregulamentação: abertura do mercado de terminais e desmantelamento da ATT”. Nessas condições os EUA pressionam pela abertura dos mercados estrangeiros e procuram estabelecer cabeças de ponte NA Europa e no resto do mundo. Dispondo das mais poderosas sociedades de serviços informático e engenharia, lutam em todos os fronts para forçar a passagem nos serviços, um dos dois grandes pontos de disputa no Uruguai-round do GATT. O Japão, por seu turno, “afirma ostensivamente sua ambição de ser um polo de excelência mundial na era da comunicação”, dotando-se a cada dia de novos meios nesse sentido. “Ele já possui o maior explorador, com NTT e três empresas industriais situadas nos primeiros lugares dos três ramos ao mesmo tempo (informática, telecomunicações e componentes): NEC, Fujitsu e Hitachi. Atualmente ele se abre também à concorrência nos serviços de telecomunicações. Quaisquer que sejam as consequências disso, ao império nipônico está assegurado desempenhar um papel de ganhador com a quadra de ases que constituem suas companhias” (idem, p.51).

Nessas condições, a Europa, com o firme apoio da CEE, procura reposicionar-se e, para isso, conta também com importantes vantagens. Mas, segundo os autores do dossiê, não se pode ainda falar de uma empresa realmente européia, mas antes em sociedades nacionais com uma cobertura mais ou menos continental, mas incapazes de orientar uma estratégia global comunitária. Assim sendo, uma análise país a país se faz necessária. Nos países nórdicos e no Benelux, a estreiteza dos mercados nacionais não impediu o surgimento de empresas de importância mundial como Philips, Ericsson, Norkdata e Nokia. A Alemanha conta com o maior explorador do continente, o Bundespost e uma posição forte na comunicação empresarial, com a Siemens, Nixdorf, Bosch, Telenorma e a ex-francesa Jeumont. A situação britânica é a mais complicada: contando com dois gigantes mundiais na área da exploração de redes (British Telecom e Cable and Wireless, casa mãe de Mercury), o país atravessa em outros setores uma fase de decadência que inquieta seus parceiros da CEE: “a aproximação entre Plessey e GEC não garante que elas possam manter-se na comutação pública. Em informática a situação não é em nada mais reconfortante. Northern Telecom comprou STC, de quem depende o principal construtor britânico, ICL. A Grã Bretanha vai tornar-se a cabeça de ponte dos computadores canadenses na Europa?” (idem).

A análise do caso francês, por fim, é feita pelos autores de forma bastante

engagé, considerando o contexto mundial com os olhos do nacionalismo gaulês. Vale citar alguns trechos extremamente interessantes para entender como pensam afinal de contas representantes de uma grande empresa estatal de telecomunicações com não poucas pretensões em relação ao mercado mundial.

“As perspectivas para o fim do século e o início do terceiro milênio mostram com todas as evidências os setores de ponta e vitais para os países industrializados. Não dispondo de matérias primas, tendo compensado em parte sua deficiência através de uma política nuclear voluntarista e principalmente bem sucedida, a França deve centrar suas prioridades no vasto campo das técnicas de comunicação e de informação... [procurando valer-se dos seus pontos fortes... numa estratégia global e estável.. É a conclusão de um longo e penoso processo de restauração que marcou o pós-guerra, primeiro na informática, logo nas indústrias das telecomunicações... Já o fornecimento de engenharia e de serviços informáticos... entra na sua crise de adolescência. Concentrações, fusões, reestruturações, especializações apenas começam a ocorrer em larga escala. A França, que estima possuir os SSII de melhor performance após os dos EUA, não escapará a um tal movimento de fundo. Essa prova será a ocasião de mostrar que ela sabe passar do artesanato à indústria leve e logo às estruturas mais pesadas. Quanto aos serviços de telecomunicações como escreveu Alvin Toffler... ‘nada é mais perigoso do que o sucesso de ontem’... A França deve cuidar para que a exploração de suas redes nacionais e internacionais e a diversificação dos serviços de telecomunicações sejam realizados de modo a permitir orquestrar o conjunto... Essa é a única forma de compensar a dimensão modesta do hexágono frente às grandes potências industriais ... para afirmar suas justas ambições européias ... e para garantir a estima ganha junto aos novos Estados Industriais e aos países em desenvolvimento que se traduz em cooperação e relações comerciais reforçadas no conjunto do setor das comunicações. Está à altura da Europa tornar-se um pólo maior na era da comunicação e contribuir ao reequilíbrio entre Pacífico, Atlântica e Mediterrâneo. A França pode ser um dos motores dessa ambição, com a Europa por ‘campo de base’ e perspectivas mundiais razoáveis” (idem, p.52)

Mas, antes disso, prossigamos ainda um pouco no chamado primeiro mundo. Dificuldades semelhantes às encontradas pela CEE para articular os interesses de um conjunto cada vez mais complexo de agentes ocorrem em cada Estado nacional, como espero haver deixado claro acima. Por toda parte, o Estado se vê diante de uma fragmentação da estrutura do setor à qual responde com uma fragmentação institucional que traz implícito “o risco de renunciar ao trabalho de elaboração de um referencial global a racionalidade complexa, própria à função estatal de coordenação e de integração” e a tentação de remeter-se ao mercado como mecanismo alternativo para garantir a coerência (Brenac, 1990, p.51). Mas a referência ao mercado “constitui uma falsa resposta à dificuldade de pensar e gerir a complexidade”, tendo como função principal “reduzir o campo de responsabilidade política do Estado”: *aparece nos discursos como referência abstrata a mecanismos abstratos. Assim, é ocultada a realidade de todo mercado como construção social que tem sempre regras do jogo e normas implícitas-*

explícitas específicas não mercantis para arranjar as interdependências estratégicas, incluindo a relação com o Estado. Que consistência senão ideológica podem ter as referências normativas às leis, imposições ou normas do mercado?” (idem, p. 52).

Na Europa, a transformação do papel do Estado e o seu recuo no setor das telecomunicações estão ligados, além dos fatores gerais apontados acima, ao fim dos grandes projetos nacionais. O conjunto dos agentes envolvidos no desenvolvimento do setor (fabricantes de equipamentos – inclusive informáticos -, fornecedores de serviços – inclusive produtores de programas audiovisuais -, pequenos e grandes usuários), uma vez concluída a implantação das infra-estruturas nacionais, uma vez concluído o trabalho de universalização do serviço telefônico, passam a questionar o papel econômico do Estado e inclusive sua competência técnica, exigindo a sua retirada. É nessas condições que prolifera a idéia de uma “regulação pelo mercado”. Alain Vallée coloca bem a questão: a legitimidade da dominação do Estado “*no sentido de Weber, repousava sobre a racionalidade da sua ação, sobre a competência técnica para exercê-la*”, ficando a “*função política submetida a imperativos de cálculos racionais*”. Hoje o nível de complexidade atingido pelo setor seria tal “*que o Estado não poderia mais ser o lugar das convergências de interesse dos agentes do sistema*” (Vallée, 1989, p. 64).

Além disso, a internacionalização do setor representa uma pressão suplementar no sentido de reduzir a legitimidade da ação estatal. De um lado, os fabricantes nacionais, por muito tempo beneficiados pela política de compras dos PTTs, estão empenhados na concorrência internacional e tentam “*escapar a uma fragmentação do mercado induzida pela necessidade de conceber o material sobre especificações estritamente nacionais*”, pressionando então por uma internacionalização das condições de oferta, com a normalização técnica, criação de sistemas abertos, etc. Com isso, atuam no sentido de “*definir as condições de exploração das redes e de oferta dos serviços*” e de assim fazê-lo “*para além das contingências nacionais*” (idem, p.65). De outro lado, os grandes usuários dos novos serviços telemáticos, ao exigir em cada país os serviços mais avançados oferecidos em outros, e com padrões ótimos de qualidade e preço, fazem com que os prestatários desses serviços pressionam os exploradores para “*obter por toda parte as mesmas condições de acesso à rede: as mesmas condições de acesso que seus concorrentes nacionais aqui ou lá, e em particular as mesmas condições que exploradores de redes se estes são também ofertantes de serviços*” (idem).

O autor está coberto de razão quando nota que o mercado é incapaz de substituir de forma adequada o Estado na sua função de regulador: “*a performance global das economias nacionais depende de forma crescente da qualidade das redes e serviços de telecomunicação*”, o que implica que “*os poderes públicos encontram-se aí necessariamente implicados*”. Assim sendo, “*o movimento de reestruturação deveria ser então compreendido em termos globais*”, que vai além do setor das telecomunicações, devendo ser “*intersectorial (elos com o setor financeiro e os setores de produção industrial, substituição de produtos e serviços, etc), macro-econômica (performances da economia política industrial, problemas de emprego...)*” (idem, p. 67). Esse é também o meu próprio ponto de vista. Estou convencido de que o avanço do liberalismo a nível mundial durante os anos 80 não passa de uma decorrência natural da própria crise que exige, para sua superação e a constituição de um novo padrão de desenvolvimento, a desestruturação do modo de regulação e a liberalização das forças que, permita uma reestruturação de posições e uma recomposição de forças que, uma vez conquistada a estabilização do conjunto, será a base para um novo quadro regulamentar.

Já me referi acima à perspectiva, amplamente aceita, segundo a qual poucas

grandes empresas deverão controlar o mercado mundial das telecomunicações no início do próximo século. É esse pressuposto que está por trás de toda a política proposta pelo livro verde das telecomunicações da CEE e das transformações que vêm sendo operadas na estrutura do setor em cada um dos países com pretensões de manter o seu campeão nacional nesse círculo tão restrito de empresas que disputam acirradamente o mercado constituído pelos grandes usuários (capital financeiro, empresas transnacionais, empresas de turismo, etc.), para os quais esforçam-se em oferecer os serviços mais sofisticados e as redes mais amplas. O objetivo maior em termos de amplitude do serviço oferecido é, evidentemente, o de permitir o acesso a qualquer parte do globo, o que, dada a estrutura do sistema a nível internacional, não é possível sem uma adequada política de alianças.

Já falei, páginas atrás, do empenho da ATT em interligar EUA, Europa e Japão, responsáveis por 75 % da atividade mundial de telecomunicações (Economist, 1991, p. 37). O objetivo de uma política de alianças nessa área é *“permitir aos participantes dar a impressão de ser verdadeiramente global, apesar de não possuir nenhum ativo físico fora de suas próprias fronteiras ...Nenhuma companhia no mundo – nem mesmo Cable and Wireless, que em maio [de 1991] completou sua ‘global highway’ de cabos unindo todos os continentes – pode ser verdadeiramente global”* (idem). Para chegar a sê-lo necessitam conectar-se com outras empresas e, em especial, com PTTs de diferentes países, sem o que o acesso aos usuários é impossível.

Companhias privadas, como as norte-americanas Sprint, subsidiária da United Telecom, e MCI, têm conseguido sucesso através de acordos com as administrações de telecomunicações. A rede SprintNet, por exemplo, opera em cem países através de linhas alugadas para a transmissão do equivalente a cerca de 70 milhões de páginas por mês. A partir de maio de 1991, a empresa passou a oferecer serviços não apenas de transmissão de dados, mas também de voz e de radio-conferência. O conceito de base das operações da Sprint e da MCI é o de *“virtual private network”* (VNET): *“sistemas fechados [que podem, por isso, transportar voz, mesmo que esse tipo de serviço seja monopólio do PTT] que oferecem todas as vantagens de redes dedicadas privadas, a um custo menor”*. Segundo a Economist, a MCI pretendia ter sete dessas VNET até o final de 1991 (idem, p. 39).

O interesse dos PTTs nesse tipo de acordo reside evidentemente na perspectiva de exploração de novos e extremamente atrativos negócios na área de serviços de valor agregado. Não obstante a distinção entre público e “virtualmente privado” tem-se tornado cada vez mais difícil, causando problemas para a defesa dos monopólios nacionais, segundo afirmam os autores do dossiê da revista Economist, citando o exemplo da CEE, que define o monopólio dos PTTs para circuitos conectados nas duas pontas à rede pública, determinando que os circuitos conectados à rede pública numa ponta e a uma recém privada na outra devem ser operados por *outsiders*. Na medida em que se permite a implantação de mais operadores desse tipo, mais companhia se qualificam para praticar o *bypass* das linhas públicas internacionais. Com isso, o monopólio dos PTTs estaria sendo minado pela expansão das redes privadas que, descompromissadas com o serviço público, podem oferecer aos usuários empresariais serviços internacionais mais baratos.

A generalização desse movimento pode vir a ter, de fato, um efeito disruptivo sobre os PTTs, dada a importância no seu orçamento dos diferenciais entre a tarifação nacional e a internacional, como já foi apontado anteriormente. Mas tudo (inclusive uma eventual reforma do sistema de tarifas internacionais) depende em última instância da atitude das autoridades de cada país na defesa dos seus interesses nacionais, isto é, da capacidade dos principais agentes envolvidos na definição das políticas nacionais de

telecomunicações (inclusive agentes externos com poder de pressão no país) em alçar seus interesses particulares à condição de interesse de Estado.

Os próprios PTTs, e com vantagens, o mercado mundial, como já tivemos a oportunidade de ver ao analisarmos o caso da France Télécom que recentemente venceu a concorrência nos processos de privatização da mexicana Telmex e da argentina Entel. O fato é que as grandes empresas do setor (públicas ou privadas) vêm disputando palmo a palmo o mercado mundial e a hegemonia no interior do seleto clube que, num sistema de alianças e deixando um espaço limitado mas efetivo para empresas especializadas de menor porte, deverá dominar o mercado mundial no setor no século XXI. Nesse contexto, os países do chamado terceiro mundo devem ser considerados com maior interesse não apenas porque constituem uma área de expansão importante (e muitas vezes estratégica, como é o caso do México em relação ao mercado norte-americano, o qual já permitiu o avanço, como vimos, da canadense Northern Telecom), mas também, porque alguns desses países, em função do tamanho do seu mercado e inclusive do grau de desenvolvimento capitalista já alcançado, têm ao menos teoricamente condições de comportar um “campeão nacional” com capacidade de participar também do clube. Nessa situação podemos incluir países importantes como China, Índia, Rússia e Brasil.

PAÍSES NÃO DESENVOLVIDOS: ALGUMAS QUESTÕES PARA O BRASIL

O certo é que, sem uma moderna rede de telecomunicações, o *gap* tecnológico que separa os países desenvolvidos dos demais tende a aumentar ano após ano. O desenvolvimento acelerado do setor é hoje uma espécie de “passaporte” para o século XXI. A existência de uma boa infra-estrutura na área é condição tanto para a expansão das empresas nacionais, quanto para a atração do capital externo. No chamado “terceiro mundo” o atraso acumulado é já muito significativo e o esforço para superá-lo vem-se constituindo numa das grandes questões nacionais deste final de século. O caso dos países do leste europeu é dos mais gritantes: sem dinheiro, nem tecnologia própria, nem mão de obra técnica ou administrativa adequadamente qualificada, com redes antiquadas (na Tchecoslováquia, por exemplo, “foram descobertos 700 mil usuários conectados a um sistema instalado pela Siemens em 1920”) e que, numa situação típica, atingem por volta de 5% dos domicílios na zona rural e 25% nas principais áreas urbanas. O programa de modernização do governo alemão para a região da antiga RDA prevê gastos de mais de 30 bilhões de dólares até 1997²³ (Economist, 1991, p. 47).

Mas as questões que nos interessa formular aqui são aquelas relacionadas à América Latina e, em especial, ao Brasil. As transformações que vêm ocorrendo no setor das telecomunicações em nossos países são muito recentes e estão inseridas em um conjunto mais amplo de transformações que constituem a resposta neo-liberal à crise do

²³ Mas a Alemanha é evidentemente um caso atípico. De um modo geral, a grave situação financeira desses países leva-os a depender do apoio externo. Segundo a Economist, dado o alto risco envolvido, os parceiros ocidentais preferem colaborar através de formas que lhes garantam a participação nas futuras receitas do sistema, via propriedade direta ou *joint venture*. Tudo depende, mais uma vez, da posição de cada país a respeito. Assim, na Polônia, o PTT nacional deve provar a maior parte do serviço de base, enquanto que na Tchecoslováquia, antes da recente divisão do país, as definições dependiam ainda de uma complicada negociação entre tchecos, eslovacos e o governo central. Já na Hungria aposta-se no desenvolvimento de centrais telefônicas locais pelo capital estrangeiro (Economist, 1991, p. 50)

endividamento externo. Por todo o subcontinente generalizam-se os processos de privatização de empresas estatais e, como seria de se prever, as telecomunicações figuram aí como elemento de destaque. Mas, se nos países centrais a privatização e a desregulamentação são “iniciativas autônomas de governos soberanos, determinadas por orientações de política interna”, na América Latina eles “*são, direta ou indiretamente, condicionados pelas pressões e estrangimentos impostos pelos organismos multilaterais e bancos credores*” (IESP, 1992, p. 21). E mais: enquanto que a reestruturação patrimonial envolvida nos processos de privatização se dá, nos países desenvolvidos, “*essencialmente entre agentes internos, não envolvendo alterações significativas no grau de internacionalização e abertura das economias*”, na América Latina ela se traduz em “avanço da internacionalização produtiva das economias da região” (idem, p. 23).

Na verdade, “a privatização surge como uma forma particular de conversão da dívida externa em capital”, alternativa aos programas de conversão convencionais aplicados ao longo dos anos 80, cujo grande problema residia “*no impacto gerado sobre a base monetária (no caso do Banco Central monetizar diretamente os títulos) ou na concorrência frente ao próprio setor público por recursos do sistema financeiro interno (caso o Banco Central utilize bônus em moeda nacional). Isto torna bastante problemático para os países envolvidos em políticas de ajustamento – em geral com déficit público expressivo – utilizar amplamente o instrumento para financiar investimento e, em princípio, monetariamente neutra*” (idem, p. 22). Na perspectiva neoliberal, privatização se torna sinônimo de modernização²⁴ e, a partir de meados dos anos 80, os programas de conversão passam a ser progressivamente orientados para a privatização, primeiro no Chile e no México e, desde 1990, na Argentina e no Brasil, países que haviam excluído explicitamente a privatização de suas tentativas anteriores de conversão (idem).

Assim, o programa de privatização do governo Collor segue a tendência recente da América Latina que, sob a pressão da dívida externa e frente ao colapso do Estado, aliena o seu patrimônio público em nome de uma estratégia de modernização de tipo neoliberal, essencialmente atrelada aos programas de estabilização ditados pelo Fundo Monetário Internacional, sem qualquer preocupação com um plano coerente de reestruturação industrial que pudesse fazer frente às exigências de um verdadeiro, e tão premente, programa de modernização. De qualquer forma, seja do ponto de vista da continuidade da atual política de privatização, seja do de um projeto alternativo de reestruturação industrial, as telecomunicações são o setor nevrálgico, dada a sua centralidade no padrão de desenvolvimento e o interesse que o capital internacional nele deposita. Se as primeiras privatizações do atual programa brasileiro, no setor siderúrgico, foram marcadas pela ausência dos campeões mundiais no setor, o mesmo certamente não

²⁴ “ Na tradução do receituário neo-liberal para a realidade do terceiro mundo, estabelece-se uma providencial harmonia entre desregulamentação, abertura das economias, privatização e reestruturação dos passivos externos, públicos (predominantemente) e privados. Economias altamente fechadas e reguladas, paralisadas pela exaustão de seu agente dinâmico básico – o Estado – deveriam reencontrar o caminho do crescimento transformando suas dívidas em agentes dinamizadores e, ao mesmo tempo, reduzir aquele Estado tido como ineficiente nas atividades produtivas. Estas diretrizes se expressam com clareza na negociação dos programas de ajustamento, que passam a se subordinar a um conjunto integrado de condicionalidades (consenso de Washington). O grau de compromisso dos governos latino-americanos para com a modernização de suas economias se mede, basicamente, pelo seu empenho em desregulamentar (com especial atenção para os fluxos de capitais) e privatizar” (IESP, 1992, p. 22).

ocorreria no caso de uma eventual extensão do processo para as telecomunicações. Os casos do México e da Argentina, bem como os interesses que se articulam para a abertura da telefonia móvel no Brasil, dão testemunho disso, se não bastasse tudo o que foi discutido acima.

Não faz parte dos objetivos deste trabalho uma discussão sobre a privatização das telecomunicações na América Latina, tema sobre o qual venho trabalhando em outro contexto ²⁵ e que considero obviamente da maior importância para uma correta compreensão do caso brasileiro. No Brasil existem impedimentos constitucionais à privatização, mas o governo vem realizando estudos com o objetivo de mudar a legislação no sentido de facilitar a extensão ao setor das telecomunicações do modelo latino-americano de privatização. Seria interessante, a partir do que foi exposto acima, levantar algumas questões prévias a qualquer discussão sobre o interesse de uma eventual transformação da estrutura do setor em nosso país. Do que acaba de ser dito podemos deduzir alguns dos fatores que pressionam por mudanças estruturais no setor.

Em primeiro lugar figuram as pressões externas pela liberalização, dado o interesse das empresas que disputam a hegemonia no setor a nível mundial por um mercado, como o brasileiro, tão interessante ao investimento nos serviços de base como nos de valor agregado, além de eventuais considerações de cunho estratégico, sobretudo sobre o Mercosul. Esse tipo de pressão se vê brutalmente potencializado pela adoção incondicional pelas autoridades brasileiras de um projeto de privatização nos mesmos moldes e sob as mesmas condições conjunturais daqueles vigentes em outros países latino-americanos confrontados com o problema da crise da dívida e obrigados a aplicar um programa de estabilização segundo o receituário do FMI. Assim, dados os interesses do capital internacional pelo setor, as telecomunicações aparecem, na ótica patrimonialista da conversão da dívida externa em investimento, como jóia da coroa cuja alienação poderia garantir o sucesso do plano de privatização.

Mas há um fator de outra ordem pressionando por transformações no setor e relacionado às próprias potencialidades do país (potencialidades que se, de um lado, definem os interesses do capital externo, de outro, abrem a perspectiva de constituição de um “campeão nacional” brasileiro, apto a disputar com vantagens, por exemplo, o mercado latino Americano ²⁶ e em especial o Mercosul ²⁷): a necessidade de superação do atraso acumulado em termos tecnológicos, gerenciais e de universalização dos serviços. Assim, a primeira questão prévia a qualquer discussão sobre transformações estruturais na organização das telecomunicações no Brasil é aquela sobre o caráter e a profundidade desse atraso, tanto no que se refere aos serviços públicos gerais, que constituem a primeira condição para criação de uma base comunicativa capaz de qualificar o país para que possa assumir um papel de maior relevo no plano internacional, quanto nos chamados serviços telemáticos e de valor agregado. É em relação a estes últimos que se torna crucial a questão do progresso técnico. E aqui deve-se levar em consideração que o desenvolvimento ou a internalização de tecnologia de ponta nesse setor está ligada de forma íntima e indissolúvel ao desenvolvimento ou à internalização da tecnologia em outros setores, em especial na informática. Assim, a segunda questão que deve ser posta

²⁵ Na coordenação de um grupo de trabalho sobre o tema para o I Congresso da associação Latino-americana de Pesquisadores da Comunicação (ALAIC na nomenclatura castelhana), onde serão discutidos, entre outras coisas, as experiências da Argentina, México, Chile e Brasil.

²⁶ Em concorrência com a mexicana Telmex (e, portanto, com France Télécom), reeditando assim de alguma forma a concorrência entre Globo e Televisa no setor audiovisual.

²⁷ Em concorrência, neste caso, com a argentina Entel e portanto, mais uma vez, com France Télécom.

aos formuladores da política nacional de telecomunicações é sobre a política nacional de informática, a estratégia de desenvolvimento tecnológico e a política industrial mais adequada ao país, o que evidentemente envolve um conjunto imenso de outras questões de ordem estratégica e estrutural.

Desses dois derivam-se imediatamente outros dois conjuntos de questões. Em primeiro lugar, quais as necessidades de recursos exigidos para a superação do atraso acumulado? Qual a situação financeira do setor das telecomunicações? Qual a situação das tarifas e a perspectiva de impacto de uma eventual explosão tarifária, tendo em vista a existência de uma enorme demanda reprimida na área? Quais são afinal as perspectivas de auto-financiamento de um projeto de modernização do setor e de universalização dos serviços telefônicos de base? Há então necessidade, do ponto de vista do financiamento, do apelo ao capital externo? E em segundo lugar: há necessidade, por outro lado, de atração do capital externo para garantir a transferência de tecnologia na área? Em que setores específicos? Que tipo de acordo poderia ser mais adequado para o Brasil? Não devemos esquecer, como já foi apontado, que qualquer empresa com presença no mercado mundial tem a necessidade de buscar alianças com as administrações nacionais de telecomunicações, que ganham com isso poder de negociações. Assim, seria interessante saber dos formuladores da política nacional na área qual a estratégia de alianças considerada mais correta para a internalização de capital e tecnologia, para a expansão do serviço público, etc., e como o país avalia cada um dos agentes específicos presentes na concorrência internacional. No caso, por exemplo, de uma decisão, como recomenda a CEE para os seus estados membros, de uma decisão pela manutenção da propriedade estatal do serviço de base e pela abertura à concorrência nos serviços de valor agregado, que tipo de reciprocidade poderia ser exigido das empresas beneficiadas com um mercado mais ou menos protegido em um ou outro setor específico das telecomunicações?

Mas voltemos às relações inter-setoriais. Outro conjunto de questões a meu ver importante é a que se refere às inter-relações entre as telecomunicações e o audiovisual, tema relacionado ao das opções tecnológicas do desenho projetado para o setor no que se refere à fronteira entre telecomunicação e teledifusão, mas que representa uma interface óbvia e de maior relevância com questões de ordem social e política às quais não posso voltar no presente contexto. Deixo apenas registrada a necessidade de uma discussão sobre a regulamentação do audiovisual, óbvia do ponto de vista do debate sobre a consolidação do processo democrático no país, mas que adquire atualidade ainda maior (e novos e instigantes contornos) com a implantação, permitida pelo avanço tecnológico nas telecomunicações, das diferentes formas de televisão segmentada, inclusive a cabo. Seja como for, o tema deve necessariamente estar presente quando se fala em privatização das telecomunicações e, ainda mais se abandonarmos, como acredito ser absolutamente fundamental, o marco restrito da privatização para discutir tema mais amplo da reestruturação industrial e da trans-regulação. De qualquer forma, quero continuar defendendo a necessidade de um conhecimento e uma estratégia integrados, como têm os franceses, para o conjunto do macro-setor das comunicações (incluindo a construção de satélites e o aero-espacial), uma mola mestra do desenvolvimento capitalista no século XXI.

BIBLIOGRAFIA

- Bader, D. e F. J. Rodilla (1989), “La economía de las telecomunicaciones, la información y los medios de comunicación”, Fundesco, Madrid.
- Beaud, P., P. Flichy e M. Sauvage (1991), “Geométrie contre saltimbanque: la prédominance de la programmation dans la télévision française”, in Réseaux hors Série: “Sociologie de la Télévision: France”, CNET, Paris.
- Bell, D. e N. Meehan, (1989) “Cable, satellite and the emergence of private TV in Ireland: from public service to managed monopoly”, in Media, Culture and Society, vol.11, n.1, jan.
- Bens, E. (1986), “Cable penetration and competition among Belgian and foreign stations”, in European Journal of Communications 1 (4), Sage, London, dez.
- BIPE (1989), “Les télévisions transfrontières en europe: inventaire et perspectives, Paris.
- Bolaño, C. R. S. (1991), “O enfoque neo-schumpeteriano concorrência e o mercado de televisão”, Revista Brasileira de Comunicação, 65, Intercom, São Paulo.
- _____, C. R.S. (1992), “Privatização, Mundialização, Trans-Regulação: o desafio atual das telecomunicações. IESP/Fundap. São Paulo, ago/92, mimeo.
- _____, C. R.S. (1997), “Privatização das Telecomunicações na Europa e na América Latina /Coordenação de César Bolaño. – Aracaju: EDUFS, 1997.
- Brenac, E. (1990), “Le modèle d'action de l'État dans les télécommunications: changements et continuités, de l'international au local”, CERAT, Inst. d'Études Politiques, Un. de Sciences Sociales de Grenoble.
- Brenac, E., Y. Toussaint e G. Payen (1988), “Une politique en dérive: la DGT et le Plan Câble”, Un. de Sciences Sociales de Grenoble.
- Brenac, E., Y. Toussaint, G. Payen e D. Jobert (1986), “La DGT et le Plan Câble”, Un. de Sciences Sociales de Grenoble.
- Bustamante, E. (1990), “España: el peso de la historia. Coincidencias puntuales y ausencia de estrategias”, in Telo, 21, mar./mai., Fundesco, Madrid.
- Carre, D. (1991), “French telematics: technical popularization, economic facts, and social usage”, in Jouet et al. (1991).
- Castel, F. (1987), “Le service public des télécommunications”, anais do seminário “Services publics et Espaces collectifs: modèles de gestion et culture d'entreprise”, Éditions de l'IRIS, Université Paris-Dauphine.

- Castel, F., P. Chambat e P. Musso (1989), “L’ordre communicationnel: les nouvelles technologies de la communication: enjeux et stratégies”, La Doc. Française, Paris.
- Charron, J. M. (1991), “France Telecom: a network operator becomes an actor in communications”, in Jouët et al. (1991).
- Collins, R. (1990), “Satellites TV in Western Europe”, John Libbey, London.
- Conruyt, P. (1988), “Réseaux à valeur ajoutée: une demande évolutive”, in France Telecom, 65, avril.
- Conso, C. (1990), “Les stratégies des opérateurs privés en Europe”, in Médias Pouvoirs, 20, out./dez., Paris.
- Costa, P. O. (1986), “La crisis de la televisión pública”, Paidós, barcelona.
- Economist (1991), “The new boys. A survey of telecommunications”, The Economist, Londres, outubro.
- Flichy, P. (1980), “Les industries de l’imaginaire”, P. U. G., Grenoble.
- France Télécom (1988), “L’échiquier mondial de la communication”, in France Télécom, 65, avril, Paris.
- Garnham, N. (1985), “Telecommunications Policy in the United Kingdom”, in Garnham (1990), “Capitalism and communication: global culture and the economics of information”, Sage, London.
- _____ (1989), “Les limites de la théorie du marché”, in Castel et alii (1989).
- Gassot, Y. (1986), “L’Europe des télécommunications”, Médias Pouvoirs, 4, set.
- Gille, L. (1989), “Las cadenas de la información y el proceso de su digitalización”, in Bader e Rodilla (1989).
- Giraud, A. (1989), “La dérégulation contre les nations”, in Castel et alii (1989).
- Goldschmidt, D. (1988), “L’impact des satellites privés sur les télécommunications européennes”, in Médias pouvoirs, 9, jan./mai.
- Granger (1989), “Medida de los flujos de información”, in Bader e Rodilla (1989).
- IESP/FUNDAP (1992), “Privatização no governo Collor (1990/1991): balanço e exame crítico a partir da experiência latino-americana”, São Paulo, mimeo.
- Iwens, J. L. (1990), “Numerosos interrogantes de futuro: servicios, usos y actores permanecen indiferenciados”, in Telos, 21, mar./mai., Fundesco, Madrid.

- Jouët, J. P. Flichy, P. Beaud (1991), "European Telematics", North Holland, Amsterdam.
- Kahn, A. (1990), "Les japonais accroissent leur avance dans le domaine stratégique des écrans plats", *Le Monde*, 14.11.1990.
- Lafranc, J.P. (1986); "Le Câble aux Etats-Unis: l'avenir est au 'pay-per-view'", in *Médias Pouvoirs*, n. 4, set.
- Lera, E. (1989), "Planteamiento global de los procesos de comunicación de información y su relación con la medida de los flujos de información", in Bader e Rodilla (1989).
- _____ (1990), "Tendências divergentes en la integración telecomunicación-difusión: de la tecnología a los mercados", in *Telos*, 21, mar./mai., Fundesco, Madrid.
- Luyken, G. M. (1988), "La rentabilité des satellites de télévision direct", in *Médias pouvoirs*, jan. a mar., Paris.
- Miège, B. (1987), "La déréglementation des systèmes de communication: le visible et l'invisible", in *Société Française*, 24, jul./ set.
- _____ (1989), "Déréglementation et transformations du système français de (télé)communication", in *Quaderni*, 7, printemps, CREBAP, dauphine, Paris.
- _____ (1990), "Telecomunicaciones y audio-visual: un futuro común?", in *Telos*, 21, mar./mai., Fundesco, Madrid.
- Mulgan, G.J. (1990), "Los problemas del mercado y la competencia: especificidad de la situación británica", in *Telos*, 21, mar./mai., Fundesco, Madrid.
- Musso, P. (1989), "Les stratégies nationales de la communication", in *Castel et alii* (1989).
- _____ (1989 a), "La symbolique de la régulation en France", in *Quaderni*, 7, CREDAP, Dauphine, Paris.
- Négrier, E. (1989), "Audiovisuel: la régulation sans l'Etat", *Quaderni*, 7, CREDAP/Dauphine, Paris.
- Nora, S. e A. Minc (1978), "L'informatization de la société", *La Doc. Française*, Paris.
- Richeri, G. (org.) (1988), "Los satélites de televisión en Europa: historia, política y economía", Fundesco, Madrid.
- _____ (1990 a), "Italia: pugnas económicas y políticas al margen del Estado y de las leyes", in *Telos*, 21, mar./mai., Fundesco, Madrid.

_____ (1990 b) “El nuevo horizonte de la televisión en Europa”, in Fundesco (1990).