

A Política de Telecomunicações no Brasil: do Monopólio Público ao Recente Processo de Privatização e Regulamentação.

Carlos Antônio Brandão¹

O artigo discutirá a experiência histórica de implementação de uma ativa e estruturante política governamental no Brasil, que logrou construir uma continental rede nacional de telecomunicações e procurará apontar alguns desafios que se colocam para o País, a partir do rápido processo de privatização e constituição de um novo marco regulatório para o setor. Apresenta-se o novo papel a ser desempenhado pela infra-estrutura de telecomunicações, que é, a um só tempo, fator de integração regional e social e elemento sistêmico de competitividade, procurando apontar alguns cenários para o setor.

Introdução

A política governamental de implantação de um sistema nacional de telecomunicações no Brasil teve que enfrentar uma estrutura herdada bastante destorcida. Malgrado o avanço geográfico da rede de comunicações por uma país continental até os anos 60, sua extensão não seguia qualquer racionalidade, direcionando-se ao sabor de disputas políticas e do poder local. Cada Câmara Municipal votava seu próprio valor tarifário, geralmente sub-avaliando os custos que permitiriam o retorno necessário, desestimulando, assim, os investimentos de maior vulto no setor. A pulverização de esforços e inversões geraram centenas de sub-redes formando “ilhas de comunicação”, “interligando-se por linhas físicas de baixa qualidade e sistemas de rádio, operados manualmente por telefonistas, que gastavam horas para completar as ligações” (PRATES, 1991). Além disso, grande parte dos meios de comunicação se encontravam extremamente concentrados espacialmente, basicamente nas capitais e no litoral do país. Mesmo no largo período, entre 1938 a 1972, a concentração de telefones instalados no Rio e em São Paulo

¹ Professor do Instituto de Economia da UNICAMP.

baixou apenas de 80% para 67%.

Apesar das grandes dificuldades, o pioneirismo do Brasil, entre os países periféricos e dependentes, no setor de comunicações, é incontestável. Os serviços de telefonia por microondas começam a se alastrar no final dos anos 50 (o primeiro foi implantado, em 1957, entre Rio São Paulo-Campinas) e a Discagem Direta a Distância já se instala experimentalmente em algumas cidades (a primeira ligação se deu entre São Paulo-Santos, em 1958). O serviço nacional de telex aparece em 1960, interligando Brasília, Belo Horizonte, Campinas, São Paulo e Rio de Janeiro. A segunda rede de microondas construída foi entre Rio e Brasília, inaugurada em 1960.

No entanto, as concessionárias se encontravam bastante desincentivadas, reclamando freqüentemente das tarifas irrealistas então vigentes. Aos poucos, taxas de rentabilidade foram sendo pactuadas e garantidas as remunerações para uma adequada apropriabilidade privada. Importava ampliar a rede.

A heterogeneidade das redes, todavia, era uma barreira à integração. BEUX (1959) desenvolve argumentos a favor da "racional unificação e desenvolvimento das telecomunicações no Brasil", afirmando que, na Europa, os sistemas de comunicações, à longa distância, "reúnem em um mesmo condutor circuitos para telefonia e telegrafia". No Brasil, gerou-se redes distintas, sob distintas propriedades. A rede de telegrafia federal seguiu independentemente da rede telefônica particular. Este foi mais um fator que contribuiu para a não constituição de um sistema nacional de telecomunicações que articulasse minimamente a diversidade regional brasileira.

Os primeiros anos da década de 60 são marcantes. A nova institucionalidade, erigida a partir de 1962, começa a ser "posta em prática", buscando a criação de um Sistema Nacional de Telecomunicações no país. Em termos internacionais, este é um

momento de transição e de descontinuidade tecnológica, onde os sistemas digitais começam a substituir os analógicos. Durante estas quase duas décadas de anos, o Brasil realizava um esforço razoavelmente bem sucedido de *catching the gap* da tecnologia vigente (em rápida transição), até que a crise do início dos anos 80 veio obstruir aquela trajetória razoavelmente exitosa.

Desde o final da década de 50, sob o signo da geopolítica, o Estado Maior das Forças Armadas (EMFA) chamou a si a responsabilidade de intervir nos rumos do setor de telecomunicações, criando a Comissão Permanente de Comunicação, responsável pela elaboração de um anteprojeto do Código Brasileiro de Comunicações, que propugnava, dentre outras ações, a centralização do poder regulatório (no Contel) e do poder concedente na União, e a interligação das redes federais e estaduais, estabelecendo um Sistema Nacional de Telecomunicações.

Alguns pesquisadores estimavam em até 1.200 o número de prestadoras dos serviços. Os serviços de longa distância eram inexpressivos até 1964, apenas algumas cidades os possuíam, conectadas por meio das velhas mesas de interurbano.

No período autoritário, as pressões dos usuários por melhorias nas redes locais pouco foram tomadas em consideração. Iniciou-se pelos serviços interurbanos interestaduais e internacionais, a fim de obter-se retorno com maior garantia e rapidez, o que aconteceu quando tais serviços entraram em operação. Assim, a Embratel angariou generalizada insatisfação com sua estratégia inicial. Enquanto grande parte do interior brasileiro se encontrava ilhado e mudo e a telefonia local das metrópoles em estado caótico, os serviços de DDD e de DDI avançavam sua moderna rede interestadual e internacional. Em tempo recorde, a Embratel construiu 15 mil quilômetros de troncos de microondas.

Cabe destacar que este é um momento inicial da grande mutação tecnológica que se

propagaria rapidamente nos países centrais, com a substituição dos componentes eletromecânicos pelos eletrônicos, com uma enorme redução do tamanho, do peso e dos custos dos equipamentos, o que vem facilitar e baratear a implantação, a expansão e a operação de uma “malha” nacional de telecomunicações.

A necessidade de compatibilizar tecnicamente a rede suscitou diversas oportunidades de investimento e sérios conflitos com as empresas fornecedoras estrangeiras de equipamento, que ofereciam seus produtos padronizados. A adaptação e a substituição de grande parte da rede criou uma infinidade de encomendas por parte das empresas públicas que desencadearam uma ponderável impactação nas relações inter-industriais. "Ao invés de concorrências públicas isoladas para cada central demandada pelo sistema, adotava-se a prática de grandes ‘pacotes’ de encomendas, atrelados a planos de expansão" (MOREIRA, 1988: 63). Essa ação estatal possibilitava uma visão sistêmica de todo o território.

Não obstante, o avanço geográfico da infra-estrutura de telecomunicações refletia a gigantesca concentração regional e de renda do país. Assim, "em 1968, cerca de 52% das comunicações telefônicas no Brasil eram feitas na parte Sul do país e 43% na parte Leste, ficando o resto do país com apenas 5%" (NOGUEIRA, 1978: 97). O Nordeste, o Centro-Oeste e a Amazônia eram também um "vazio de telecomunicações". Neste sentido, não existia nenhuma viabilidade econômica de se dotar de modernos meios de comunicação a maior parte do território brasileiro.

Em 1967, criou-se o Ministério das Comunicações (Minicom), com o objetivo de coordenar as ações na área e, em 1972, a "holding" Telecomunicações Brasileiras S/A (TELEBRÁS) -congregando 25 empresas-pólo operadoras dos serviços regionais, a EMBRATEL e mais cinco empresas integrantes do sistema- que construiu a infra-estrutura

básica da Rede Nacional de Telecomunicações e suas ‘portas’ para as ligações internacionais.

Enlaçar 8,5 milhões de Km² e quase 16 mil Kms de fronteira terrestre por uma rede de telecomunicações era uma tarefa hercúlea, mas urgente, postas os imperativos estratégicos que a cúpula do poder tinha para a Nação. Para se ter uma idéia da situação daquele momento, “em 1969, Porto Alegre realizava com São Paulo 400 ligações telefônicas por mês. Em 1970 esse número passou a 60 mil. Se considerarmos um princípio de economia do serviço telefônico - quanto mais afastados são dois pólos que se interligam, maior é a inteligência financeira e econômica que circula e menor é a social - vamos verificar o que isso significa em termos de estrangulamento de nossa economia. Se fizerem, por exemplo, um levantamento, dentro desta nossa afirmação - do tráfego internacional - verificarão que basicamente, todo tráfego internacional está ligado a interesses econômico-financeiros. Em fevereiro de 1971, Belém, por exemplo, realizava 400 comunicações interurbanas por mês; em julho do mesmo ano, quando entrou a Embratel, mas não em DDD, passou a realizar 8.400; já em outubro, com treinamento de telefonistas, alcançou 18.700. Em maio de 1973, com o DDD, passou para 54.700, em dezembro de 1973, 112 mil, para atingir em dezembro de 1974, 151 mil” (NOGUEIRA,1978: 102).

A Telebrás estabelece, desde a sua criação que: “a missão empresarial, ao circunscrever a atuação do Sistema Telebrás à prestação de serviços de telecomunicações à sociedade brasileira, caracteriza a adoção de soluções apropriadas a cada caso, em face das disparidades regionais encontradas no atendimento à demanda”. Realmente, seguindo o Código Brasileiro de Telecomunicações, que definia centros de n ordens, concentradores e redistribuidores das diversas modalidades de serviços, a Telebrás implanta artérias de

comunicação que vão contribuir para a atenuação dos profundos desníveis regionais presentes no país. A tarefa será penosa, posto que cerca de metade dos municípios não eram atendidos por telefones. Além disso o padrão de desigualdade, grosso modo, imperante até hoje, estabelece que apenas 5 % dos municípios conseguem rentabilidade mínima, que assegurem o retorno econômico dos serviços prestados.

Assim, quando da constituição das operadoras regionais, em 1972, a TELESP possuía 524 mil telefones e a TELERJ, 451 mil, dos 1,5 milhões existentes no país. “Existiam então cerca de 1.000 empresas, das quais 222 foram absorvidas (114 em 1973 e 108 em 1974), restando 778 empresas que não representam 5% do total de telefones instalados no País” (NOGUEIRA,1978: 49).

A expansão dos serviços de telefonia pelas regiões foi rápida, com crescente participação das empresas estatais. Nota-se que, mesmo em 1975, as empresas concessionárias privadas ainda detinham quase 30% dos terminais instalados. Dos 2.579.804 existentes no Brasil, 758.355 ainda eram operados por aquelas empresas. A Região Norte possuía, em 1975, apenas 1,73% dos terminais instalados, não sendo registradas nenhuma outra entidade, além das empresas do Grupo Telebrás, interessada em ofertar serviços para esta área. A Região Nordeste, tinha então 7,9% dos terminais brasileiros, com cerca de pouco mais de 10% do seus 205.231 terminais em mãos privadas. A Região Centro-Oeste, com apenas 112.621, cerca de 4,3% do total do país, com 10% sendo privados. A Região Sul, detinha 13% do total (338.211), sendo que desses, 10% eram operados privadamente. A Região Sudeste concentrava, então, 72% dos terminais instalados (1.879.099), sendo 10% controlados por entidades privadas.

O desenvolvimento dos serviços de telecomunicações no Brasil persistiu amplamente desigual. O país ainda possuía 860 empresas telefônicas em 1975 (211 em

Minas, 182 em São Paulo, 107 no Rio Grande do Sul e 95 na Bahia). À época, 1.440 municípios ainda estavam “mudos” e isolados; e os outros 1.814 que tinham a telefonia urbana e interurbana não gozavam de um serviço adequado. A densidade telefônica era baixa, segundo os padrões internacionais (os países desenvolvidos caminhavam para completar a universalização do serviço básico) e extremamente mal distribuída, pelas unidades da federação. Assim, os estados mais pobres registravam densidades telefônicas baixas, como Sergipe (0,3%) e Maranhão (0,2%). O Nordeste como um todo apresentava taxa de 0,7%, enquanto o Brasil alcançava 3%.

Ficava patente as dificuldades em se implantar uma malha *up-to-date* de telecomunicações em um país continental, marcado por profundas heterogeneidades estruturais: “é mais difícil para os países de grande extensão territorial implantar uma rede de telecomunicações moderna. A dispersão dos usuários em núcleos, de menor ou maior dimensão, distantes entre si, com pouca ou nenhuma demanda nos espaços intermediários, dificulta a implantação e a torna mais dispendiosa. As redes devem ser muito extensas e atender regiões com baixa densidade de uso, o que representa dupla desvantagem. Em consequência, o investimento teria de ser muito alto, sem a contrapartida de uma receita também elevada. Por outro lado, as grandes aglomerações metropolitanas, outra característica desses países, também aumentam os custos das redes locais, devido ao elevado tráfego de comunicações dentro de uma área relativamente pequena, e exigem pesado entroncamento e muitas centrais para o tráfego telefônico”. (QUANDT DE OLIVEIRA,1992: 80-1).

Em razão da diversidade tecnológica das centenas de redes locais e da necessidade de conectar a extensa e heterogênea malha de telecomunicações espalhada pelo país, acabou-se por desenvolver inédita expertise em compatibilização de equipamentos de

inúmeras procedências. O esforço de padronização e modularidade, de busca de normas de operação e manutenção e de encontrar equipamentos similares compatíveis talvez seja sem par no mundo. O *learning-by-using* e a capacitação de recursos humanos implementada no setor levou à construção de algumas vantagens comparativas estratégicas.

A Telebrás foi uma exceção à regra de gestão das estatais brasileiras que, no período 1980-83, conheceram a redução de seus recursos próprios e partiram em busca de crédito para custeio e investimento. Seu saneamento ocorreu primeiro do que as outras empresas do Setor Produtivo Estatal. Tolhida pela Secretaria de Controle das Estatais - SEST, e tendo seus recursos do FNT desviados e depois extintos, a retração se pronunciou.

O Brasil se encontrava, neste período, no limiar do *catching-up* do padrão vigente, naquele momento, em termos internacionais. Estava implantando alguns equipamentos de última geração e planejava universalizar os serviços básicos. Tal experiência relativamente bem sucedida de expansão e modernização de um Sistema Nacional de Telecomunicações se viu bloqueada abruptamente no início dos anos 80, quando esgota-se o padrão de desenvolvimento então vigente, em um contexto internacional de profundas mudanças da base técnica do setor. Assim, em 1983, os investimentos do Sistema Telebrás eram a metade daqueles efetuados em 1976, e a indústria de tele-equipamentos trabalhava com 50% de ociosidade.

Apesar do privilegiamento dos usuários info-intensivos (destacando-se os bancos e os exportadores), o STB procurou preservar minimamente, e a duras penas, seu caráter social e público de atendimentos às áreas geográficas e serviços não remuneradores das inversões. A abrangência e cobertura da rede avançou razoavelmente. Em 1980, de 3.276 municípios atendidos, 1.220 o eram com processos (*“ring/down”*) via telefonista de mesa interurbana, 912 possuíam DDI, 184 DDD, 827 só com postos de serviços e 133 dispunham

apenas de serviço local. Atingiu-se 4.119 municípios em 1982, virtualmente completando o atendimento a nível municipal. Quanto às localidades atendidas passou-se de 8.734, em 1985 a 12.791, em 1989, cumprindo importante papel de interiorização da rede.

Quando se observam os investimentos regionalizados, constata-se que quase a metade destes concentraram-se no Sudeste. O Nordeste ocupou posição de destaque: tinha investido US\$ 260 milhões, em 1980 - quase 20% dos investimentos nas regiões. A partir daí, perdeu posição, chegando a receber apenas US\$ 150 milhões (cerca de 13% do total), em 1984. Depois voltou a crescer sua alocação de inversões do STB, alcançando US\$ 381 milhões, em 1988. O Norte praticamente dobrou seus investimentos entre 1983 e 1987, passando de 57 para US\$ 100 milhões. O Sul e o Centro-Oeste, grosso modo, mantiveram suas posições relativas.

A inflexão dos investimentos foi marcante no período 1982-83. Exceto a TELEAMAZON, a TELEACRE e a TELAIMA, todas as concessionárias estaduais sofreram profundos cortes em seus gastos. As maiores perderam quase metade de seus recursos para inversão. A TELESP passou de um investimento de US\$ 448 milhões de dólares, em 1982, para US\$ 272 milhões, em 1983, e a TELERJ de US\$ 164,9 para US\$ 108,9 milhões. Em 1984, os investimentos caíram ainda mais, respectivamente, para US\$ 247 e US\$ 90,1 milhões. Cabe notar que as agudas quedas nos níveis de investimento provocam ainda uma série de desbalanceamentos na alocação de recursos entre regiões e entre serviços (urbanos, interurbanos, rurais, etc.). A heterogeneidade se acirra com os cada vez mais desiguais patamares de envelhecimento e obsolescência da rede de telecomunicações. Com a insuficiência dos gastos em manutenção, a deterioração e o desgaste se ampliam de forma diversa, segundo as empresas-pólo.

Em 1986, inicia-se uma fase de retomada dos investimentos. Assim, no período

1986/89, a TELESP passou de um investimento de US\$ 338,8 para US\$ 840,2 milhões; a TELERJ de US\$ 103 para US\$ 253,2 milhões; a TELEBAHIA de US\$ 70,2 para US\$ 199,6 milhões; a TELEMIG de US\$ 77,3 para US\$ 130,1 milhões; a TELEPAR de US\$ 72,3 para US\$ 147,6 milhões. Estas 5 concessionárias detinham cerca de 65% dos investimentos, durante meados da década de 80 e passam a deter 70% em 1989, aumentando ainda mais a concentração geográfica dos investimentos e serviços de telecomunicações. Sem critérios explicitados de distribuição, a pugna por recursos públicos envolve manobras e maior ação de políticos locais. Vide, por exemplo, o inusitado crescimento da Telebahia, sobretudo no período da gestão de Antonio Carlos Magalhães no Ministério das Comunicações.

Quando se analisa a distribuição regional da infra-estrutura de telecomunicações, discriminando sua abrangência, cobertura e penetração, nota-se que a evolução da planta não se dá de forma uniforme no espaço, mas se distribui com grande seletividade e com profunda heterogeneidade tecnológica. Apresenta ainda marcante cumulatividade e engendra fatores aglomerativos. “Uma das condicionantes para a decisão de investir em terminais está diretamente relacionada com a demanda de mercado, que sendo concentrada na região sudeste, acaba inviabilizando a redução de desequilíbrios regionais e tende a manter a proporção de mercado existente entre os diferentes Estados da federação” (PRADO,1994b: 8).

Em suma, nos países continentais como o Brasil a rede de telecomunicações dissemina-se segundo uma demanda atomizada, diferenciada e dispersa espacialmente. A crise acentua ainda mais a intermitência de dinamismos localizados e descontínuos próprios de extensões territoriais imensas. Aos intervalos de escassa densidade - onde as despesas de extensão da rede são acrescidas, ao mesmo tempo em que os retornos destes investimentos

são minguados, em razão da baixa geração de receitas provenientes de tarifas - sucedem-se pontos metropolitanos de hiper-concentração econômica e demográfica, com saturação e congestionamentos freqüentes de tráfego. Assim, no Brasil os contrastes regionais quanto à densidade telefônica são imensos. Vale ressaltar que a persistência destas assimetrias mostra que elas são de difícil reversão, senão de agravamento, dado o avanço da ideologia neoliberal. Assim, conforme dados da Telebrás, a região Norte iniciou os anos 80 atendendo apenas 2% de sua população com telefone, e termina a década com o atendimento de somente 3% de seus habitantes. No Nordeste, a densidade telefônica é semelhante, sendo um pouco menor. Na região Centro-Oeste, a presença de Brasília com a maior densidade telefônica brasileira (18,8 em 1990), quase três vezes maior do que a média nacional, puxa a taxa regional para um patamar de mais ou menos 7 telefones por 100 habitantes, no final da década de 80, semelhante ao da região Sul. No Sudeste, Minas e Espírito Santo seguem o padrão dos estados do Sul, enquanto São Paulo e Rio de Janeiro mantêm sua densidade girando em torno da dezena.

Outros dados da diversidade regional da infra-estrutura de telecomunicações seriam o número de terminais instalados e o mapeamento dos fluxos de chamadas regionais, para o exterior e para outros estados. São Paulo detinha 36,7% do total dos telefones do país, ao iniciar-se a década. Ao terminar tinha 35,2% . Das 393 milhões de chamadas completadas no tráfego interurbano, via Embratel, segundo as unidades da federação, no ano de 1981, o Estado de São Paulo realizou 129 milhões. No tráfego internacional, nota-se também uma grande concentração tanto das rotas de destino (destacando-se em todos os anos os EUA e a Argentina), quanto do local de origem. Da cidade de São Paulo, no mesmo ano, partiam 2,4 milhões das 6,1 milhões de chamadas para o exterior. Acrescentando as 1,7 milhões que partiam da cidade do Rio de Janeiro chegaremos a 66% das ligações internacionais com

origem em apenas duas metrópoles.

Quanto à tele-densidade do meio rural, pode-se dizer que ela é inexpressiva, dada a extensão geográfica do país. As áreas periféricas jaziam mudas. Como exemplo, até 1984, o Amapá possuía apenas uma fazenda com telefone, Roraima contava 2. Acre atendia apenas 13 propriedades rurais com telefonia. A região Norte, com seus mais de 3,5 milhões de Km², detinha, em sua área rural, tão-somente 130 telefones.

Em 1985, inicia-se a implantação de terminais digitais. Os primeiros (6.120) foram instalados em São Paulo. Em 1986, a TELESP instalou mais 51.200 e a TELMA, 2016. A partir de 1987, a digitalização acelera-se, embora timidamente, com o STB atingindo apenas a taxa de 2,9%. Algumas concessionárias, devido à pequena extensão de sua rede, atingem taxas bem maiores do que a média brasileira. Assim, a TELEACRE, implanta 2.000 terminais digitais, alcançando uma taxa de 13,4% de digitalização. A TELMA, implanta 6.144 terminais, atingindo uma taxa de 10,43% de digitalização, em 1987.

Algumas diretrizes foram estabelecidas a partir de 1987 para a modernização da rede. Neste sentido, previa-se que todas as centrais de comutação contratadas seriam digitais. Nos entroncamentos locais entre centrais não seriam mais utilizados cabos metálicos. A aquisição de terminais digitais passou de 49%, em 1988, para 88%, em 1989, com participação crescente de equipamentos da família Trópico.

Os esforços de atualização tecnológica esbarraram não apenas nas restrições orçamentárias da década. Dificuldades técnicas em se estender a rede digital para áreas de baixa densidade econômica e demográfica se reforçaram, pois “são elevados os custos de digitalização do estágio de transmissão para as rotas de baixa densidade de tráfego, que normalmente atendem às localidades que se utilizam das centrais de menor porte” (NIN

PRATES, 1989: 20).

Durante a década de 80 e início da de 90, em uma conjuntura crítica de redução e contingenciamento de recursos do STB, este acabou privilegiando os grandes clientes informativos. Os grupos econômicos poderosos e os interesses dominantes foram contemplados e atendidos em seus requisitos de comunicação. Os investimentos em modernização da infra-estrutura foram direcionados para a oferta de serviços avançados, postos, sobretudo, a serviço dos setores exportadores e financeiros e das grandes fortunas. Em tal contexto, os serviços da Embratel - internacionais e interestaduais - ganham destaque. Assim, atualmente, dos 30 maiores usuários da Embratel, 18 são do setor financeiro.

O leque de alternativas de comunicação de voz, textos, dados e imagens foi ampliado recorrentemente ao longo das duas últimas décadas. Do papel quase hegemônico desempenhado pelos serviços de telefone e de telex no passado, conta-se hoje com cerca de 40 opções de serviços diversificados, oferecidos pela Embratel aos setores intensivos em informação. Atualmente, dos 30 maiores usuários da Embratel, 18 são do setor financeiro. Apenas 7 grandes conglomerados financeiros nacionais ocupam 50.000 KBPS dos 80.000 KBPS disponíveis aos grandes clientes, através de contratos globais de redes digitais da Embratel.

Um jogo global com regras nacionais. Esta seria a melhor definição para o conjunto de revoluções institucionais, tecnológicas e econômicas por que passa o setor de telecomunicações na atualidade.

WOHLERS (1998) sintetizou com extrema precisão as principais dimensões em que se travam as gigantescas rivalidades institucionais e a feroz luta concorrencial do setor. Inúmeros modelos de privatização e enquadramentos regulatórios estão sendo testados. Isto

é, não existem vias consolidadas para a reestruturação das telecomunicações. Mesmo os países desenvolvidos, que estão processando mudanças há mais de uma década, não cristalizaram modelos fechados para suas telecomunicações.

Na verdade, o debate mundial tem estado fortemente envolto em grandes mitos. Tem sido apresentada, de forma mais ou menos generalizada, que o mundo possui apenas uma opção de “ajuste” do setor, que seria caminhar inexoravelmente da esquerda para a direita no quadro síntese, organizado pelo Professor Wohlers, reproduzido abaixo. Embora todos os países (à exceção dos EUA) tenham estado, da invenção do telefone aos anos 80, grosso modo, nas posições 1 (à esquerda) de cada uma das dimensões (de A a H), decididamente não é verdade que só restaria a todas as nações caminhar rumo às posições 3 (à direita) da entrega deste setor estratégico ao mercado auto-regulado.

QUADRO I - DIMENSÕES INSTITUCIONAIS E DE MERCADO

A) Estrutura do Mercado de Serviços Públicos de Telecomunicações		
A.1) Monopólio	A.2) Oligopólio	A.3) Concorrência Ampla
B) Subsídio Cruzado		
B.1) Forte	B.2) Médio	B.3) Fraco
C) Propriedade do Operador da Rede Pública		
C.1) Repartição Pública	C.2) Empresa sob controle estatal	C.3) Empresa Privada
D) Mecanismo de regulamentação		
D.1) Planejamento Central	D.2) Órgão de Regulam. Independente	D.3) Auto-regulação (do mercado)
E) Internacionalização das Telecomunicações		

E.1) Autarquia	E.2) Internacionalização Passiva	E.3) Internacionalização Ativa ou Defensiva
F) Desmembramento - Longa Distância e Serviço Local		
F.1) Empresa Única	F.2) Desmembramento por serviço (p. ex. celular)	F.3) Desmembramento Básico (L. Dist. e Local)
G) Regulamentação Específica para a Universalização do Serviço		
G.1) Metas Formais Obrigatórias	G.2) Contribuição Financ. (adic. intercon. e outros)	G.3) Orçamento Fiscal
H) Política de Pesquisa & Desenvolvimento (P&D)		
H.1) Política Ativa	H.2) Remoção de Obstáculos	G.3) Distanciamento (arm's length)

Fonte: WOHLERS (1998).

Infelizmente o Brasil tem seguido uma via que descarta ações mais sistêmicas e cautelosas para o setor, assim, abrindo mão, por exemplo, de uma política ativa de pesquisa e desenvolvimento e de empreender uma internacionalização não-passiva. Em apenas três anos - da quebra do monopólio em agosto de 1995 à privatização em julho de 1998 - o país estará realizando mudanças que as nações desenvolvidas levaram até dezenove anos para levar a cabo.

Em 29 de julho de 1998 foi realizado o maior leilão de privatização da história do capitalismo, onde por R\$ 22,06 bilhões (ágio de 63,76% sobre o preço mínimo e 3,5 vezes o valor em bolsa) foram vendidas as doze empresas que compunham a Telebrás. O leilão foi marcado pela disposição de compra da Telefónica (Espanha) e da Portugal Telecom e pela ausência de última hora da Bell South. A americana MCI ficou com a Embratel. Os grupos nacionais ficaram com as áreas menos atraentes.

Ao todo, as empresas estrangeiras ficaram com 32,2% do mercado de telefonia fixa e com 79,4% das linhas celulares do País. Cabe destacar que a Telefónica (Espanha) passa

a controlar a Telesp (53%), a Tele Sudeste Celular (51%), a Tele Leste Celular e a CRT (81%). A Portugal Telecom passa a controlar a Telesp Celular, parte da Telesp e da CRT (23%). A Telecom Italia ficou com a Telecelular Sul, com a Telenordeste e com 51,8% da Tele Centro-Sul.

Em seguida serão constituídas as chamadas quatro empresas-espelho para atuar nas três áreas da telefonia fixa e na da longa distância. Tais empresas não estarão sujeitas às metas de universalização das 12 empresas privatizadas. Esta presença das “espelhos” das 12 é o principal elemento apresentado como acicate, a curto prazo, da competição no setor, mas claramente estas empresas tenderão a atuar apenas nas áreas e para os clientes que proporcionem maior retorno.

Um risco resultante desta privatização é a consolidação de estratégias coordenadas entre a Telefónica, a Portugal Telecom e a MCI, que já possuem parcerias a nível mundial. Assim, torna-se ainda mais decisiva a atuação firme e autônoma da agência reguladora brasileira.

Resta à sociedade organizada pressionar a recém criada Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL – para que não seja “capturada” pelos interesses das grandes operadoras e dos grandes clientes e exerça seu papel de regulação pública para não consolidar uma sociedade dual de conectados e de não-conectados.

Cabe lembrar que as metas de universalização estabelecidas em legislação específica são bastante ousadas, objetivando possibilitar “o acesso de qualquer pessoa ou instituição de interesse público a serviço de telecomunicações, independentemente de sua localização e condição sócio-econômica”. Esta concepção, bastante louvável na letra da lei, que possibilita o acesso de qualquer pessoa em qualquer ponto do espaço, garante, assim uma condição básica de cidadania, e obriga todas as concessionárias a prover este serviço

de telecomunicação de caráter social.

Se estas exigências serão cumpridas ou não, dependerá da margem de autonomia e independência que a agência reguladora poderá ganhar ao longo do tempo. Dessa forma, o grande desafio é avançar simultaneamente na segmentação e elevação quantitativa e qualitativa do *mix* de produtos e serviços ofertados e, ao mesmo tempo, garantir a acessibilidade da informação a todos os cidadãos.

Os países avançados têm estado cada vez mais preocupados com a forma e a intensidade em que suas diversas sub-regiões estarão ingressando ou não na chamada *informational society*. Este ingresso poderá se dar ou bem por uma incorporação ativa, com ganhos de acessibilidade e eficiência, ou bem por uma incorporação passiva, com efeitos danosos para a sociedade “incorporada”.

QUADRO II - FORMAS DE INCORPORAÇÃO À SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO

Aspectos da Coesão da Sociedade da Informação	Incorporação ativa	Incorporação subordinada
1. Acesso ao mercado	Empresas das regiões periféricas ganham acesso aos mercados das regiões centrais	Empresas das regiões centrais ganham acesso aos mercados das regiões periféricas
2. Acesso aos serviços vinculados à negócios	Empresas das regiões periféricas ganham acesso à serviços especializados remotos	Empresas fornecedoras de serviços das regiões centrais derrotam as empresas fornecedoras de serviços de regiões periféricas
3. Descentralização do trabalho de informação	Criação de novas oportunidades de teletrabalho em regiões periféricas	Somente o trabalho de baixo conteúdo de informatização é descentralizado, tornando-se vulnerável à concorrência via preços de empresas offshore.
4. Acesso à assistência médica e educação	Melhoram os acessos aos serviços via tele-medicina e tele-educação	Fornecimento de assistência médica e educação local é substituído por acesso remoto de regiões centrais
5. Acesso ao processo democrático	Acesso remoto à decisões políticas e fontes de informação	Instituições democráticas locais são minadas por controle e manipulação de informação externa
6. Pluralismo cultural	Maior escolha de mídia e ampliação do pluralismo cultural	Homogenização da mídia e destruição da cultura local
7. Comunidade	Redução do isolamento social por meio da interligação com a “aldeia global”	Fragmentação das comunidades locais

Fonte: NEXUS (1996) Apud Wohlers (1998).

Os países periféricos como o Brasil precisam estar, de forma redobrada, alertas a

estes imensos desafios da era da informação, para não verem suas imensas desigualdades sociais e econômicas serem ainda mais aprofundadas, podendo desencadear um processo fragmentário extremamente danoso e de difícil reversão.

Em suma, que se pusesse em prática o discurso oficial do próprio ministério das comunicações, que em vários documentos que propunham a reestruturação do sistema de telecomunicações brasileiras, alertava para a característica estratégica desta infra-estrutura como elemento “indutor da democratização da estrutura de poder no país; vetor do aumento da competitividade da economia brasileira; vetor do desenvolvimento social do País, proporcionando condições para a redução das desigualdades entre regiões e entre classes de renda”.

Neste contexto, qualquer política para o desenvolvimento das telecomunicações, a todo momento, deve estar atenta a dois vetores fundantes: a busca de prover acessibilidade indiscriminada aos serviços básicos de utilidade pública (“telefonia social”) e a busca de prover o maior leque possível de serviços modernos aos diversos usuários. O grande desafio é que, na maioria das vezes, estes objetivos podem ser conflitantes, sobretudo em termos de alocação de recursos. Assim, a regulação pública passa a ser fundamental, sobretudo em países marcados por profundas desigualdades sociais e econômicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (1998). Plano geral de metas para a universalização de serviço prestado em regime público. *Consulta Pública* nº 9.
- BEUX, A. (1959). Diretrizes gerais para a racional unificação e desenvolvimento das telecomunicações no Brasil. Porto Alegre, s.d.p.

- BRANDÃO, C. A. (1996a). Telecomunicações e dinâmica regional no Brasil. Campinas, IE-Unicamp. (tese de doutoramento). (mimeo).
- BRANDÃO, C.A. (1996b). Revisitando a questão das diversidades regionais: notas preliminares para uma agenda de pesquisas. *Economia-Ensaio*, (10) 2:53-69.
- BRANDÃO, C.A. & CORRÊA, V.P. (1997). O papel sistêmico da infra-estrutura econômica no processo de desenvolvimento: as novas formas de financiamento. *Anais do XXV Encontro Nacional da ANPEC*. Recife, pp.180-199.
- BRASIL (1975). *II PND - Plano Nacional de Desenvolvimento*. São Paulo, Sugestões Literárias.
- COUTINHO, L. et alii (1995). Telecomunicações, globalização e competitividade. Relatório Final do Convênio Embratel/Unicamp-IE-NEIT.
- MAGALHÃES, G. (1994). Telecomunicações. In: VARGAS, M. (Org.). *História da técnica e da tecnologia*. São Paulo, Unesp/CEETEPS.
- MINICOM (1997). Lei Geral das Telecomunicações Brasileiras. Lei nº 9.472 de 16 de julho de 1997.
- MINICOM (1997). PASTE – Programa de Recuperação e Ampliação do Sistema de Telecomunicações e do Sistema Postal. Brasília. (mimeo).
- NEXUS (1996). Na assessment of the social and economic cohesion aspects of the development of the information society in Europe. Dublin.
- NOGUEIRA, L. (1978). O Brasil e sua política de telecomunicações. São Paulo, ECA-USP. (dissertação de mestrado). (mimeo).
- PRADO, S. (1994). O setor produtivo estatal e a questão federativa – aspectos conceituais das relações financeiras intergovernamentais. (mimeo)
- PRATES, L. C. (1992). Tecnologias da informação: a trajetória tecnológica da nova infra-estrutura de teleinformática a nível mundial e no Brasil. Rio de Janeiro, IE-UFRJ. (dissertação de mestrado). (mimeo).
- QUANDT DE OLIVEIRA, E. (1992). *Renascem as telecomunicações. 1. Construindo a base*. São José dos Pinhais, Editel.
- TAUILE, J.R. et alii (1994). Telecomunicações: mudança tecnológica e suas implicações econômicas, sociais e institucionais. Relatório Final do Convênio Embratel/UFRJ.
- TELEBRÁS (1995). Séries Históricas: Expansão e Modernização do Sistema Telebrás. Diretoria de Planejamento e Engenharia.
- WOHLERS, M. (1998). *A Guerra das Telecomunicações: internacionalização, privatização e novas oportunidades*. Campinas, Editora da Unicamp.