

República Federativa do Brasil Ministério das Comunicações

DIRETRIZES GERAIS PARA A ABERTURA DO MERCADO DE TELECOMUNICAÇÕES

SUMÁRIO E XECUTIVO



República Federativa do Brasil Ministério das Comunicações

Diretrizes Gerais para a Abertura do Mercado de Telecomunicações

Sumário Executivo

Diretrizes Gerais para a Abertura do Mercado de Telecomunicações

Sumário Executivo

Índice

- I. O contexto brasileiro
- 1. Breve histórico
- 2. A situação atual
- 3. Do programa de governo à emenda constitucional
- 4. As telecomunicações no futuro

II. Os fundamentos da proposta

- 1. Da emenda constitucional à implementação da reforma
- 2. Os objetivos da reforma
- 3. Aspectos fundamentais do arcabouço regulatório
- 4. Aspectos econômicos fundamentais
- 5. Visão setorial de médio prazo: o cenário-objetivo
- 6. A transição para o cenário desejado



Diretrizes Gerais para a Abertura do Setor de Telecomunicações no Brasil

Sumário Execútivo

I.
O contexto
brasileiro

1. Breve histórico

No início da década de 1960, vigendo a Constituição de 1946, cabia à União, aos Estados e aos Municípios a exploração, de acordo com o seu âmbito, dos serviços de telecomunicações, diretamente ou mediante a correspondente outorga. Descentralizada da mesma forma era também a atribuição de fixar as tarifas correspondentes. Havia então cerca de 1.200 empresas telefônicas no País, a grande maioria de médio e pequeno porte, sem nenhuma coordenação entre si e sem compromisso com diretrizes comuns de desenvolvimento e de integração dos sistemas, o que representava grande obstáculo ao bom desempenho do setor.

40,000

14.5 S

(1/)

Os serviços telefônicos concentravam-se na região centro-leste do País, onde se situavam mais de 60% dos terminais, explorados pela CTB — Companhia Telefônica Brasileira, de capital canadense. Os serviços telefônicos interurbanos eram precaríssimos, baseados apenas em algumas ligações em microondas de baixa capacidade, interligando o Rio de Janeiro, São Paulo, Campinas, Belo Horizonte e Brasília, e em poucos circuitos de rádio na faixa de ondas curtas. As comunicações telefônicas e telegráficas internacionais, também incipientes, eram exploradas por algumas poucas empresas estrangeiras.

A precariedade da situação do setor sensibilizou o Governo e o Congresso, que editaram então o Código Brasileiro de Telecomunicações — Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962. Essa lei, que foi o primeiro grande marco na história das telecomunicações no Brasil, tinha os seguintes pontos principais:

- criação do Sistema Nacional de Telecomunicações, visando assegurar a prestação, de forma integrada, de todos os serviços de telecomunicações;
- colocação, sob jurisdição da União, dos serviços de telégrafos, radiocomunicações e telefonia interestadual:
- instituição do CONTEL Conselho Nacional de Telecomunicações, tendo o DENTEL
 Departamento Nacional de Telecomunicações como sua secretaria executiva;

- atribuição ao CONTEL de poder para aprovar as especificações das redes telefônicas, bem como o de estabelecer critérios para a fixação de tarifas em todo o território nacional;
- atribuição à União da competência para explorar diretamente os troncos integrantes do Sistema Nacional de Telecomunicações;
- autorização para o Poder Executivo constituir empresa pública para explorar industrialmente os troncos integrantes do Sistema Nacional de Telecomunicações (essa empresa viria a ser a EMBRATEL);
- instituição do FNT Fundo Nacional de Telecomunicações, constituído basicamente de recursos provenientes da aplicação de uma sobretarifa de até 30% sobre as tarifas dos serviços públicos de telecomunicações, destinado a financiar as atividades da EMBRATEL;
- definição do relacionamento entre poder concedente e concessionário no campo da radiodifusão.

Os instrumentos criados pelo Código foram aos poucos fazendo sentir seus efeitos. O CONTEL passou a exercer sua missão de orientação da política e de fixação de diretrizes para o setor de telecomunicações; com a submissão ao seu crivo dos planos de expansão dos serviços, ele passou também a coordenar essas expansões. A EMBRATEL, constituída em 16 de setembro de 1965, lançou-se, com o apoio do FNT, à imensa tarefa de interligar todas as capitais e as principais cidades do País. Entre 1969 e 1973, a EMBRATEL assumiu a exploração dos serviços internacionais, à medida que expiravam os prazos de concessão das empresas estrangeiras que os operavam.

Ainda em 1962, devido à precária situação dos serviços telefônicos no Rio de Janeiro, o Governo Federal decretou a intervenção na CTB e, em 1966, foi concretizada a compra das ações daquela empresa pela EMBRATEL.

Em 1963, o CONTEL aprovou critérios para nortear o estabelecimento das tarifas dos serviços de telecomunicações (que, entretanto, não foram seguidos ao longo do tempo). Em 1966, regulamentou a prática, então já de uso corrente, referente à participação financeira dos pretendentes à aquisição de linhas telefônicas, transformando-a em importante instrumento de apoio à expansão dos serviços de telefonia no Brasil — o autofinanciamento.

A questão da fragmentação do poder de outorgar concessões, entretanto, somente seria superada em 13 de fevereiro de 1967, pelo Decreto-Lei nº 162, que concentrou esse poder na União. Essa disposição seria pouco depois consolidada pela Constituição de 1967, mantendo-se até hoje. A Constituição de 1988, entretanto, foi além, determinando que os serviços públicos de telecomunicações somente poderiam ser explorados pela União, diretamente ou através de concessões a empresas sob controle acionário estatal.

Em 25 de fevereiro de 1967, através do Decreto-Lei nº 200, foi criado o Ministério das Comunicações, ao qual, desde logo, foram vinculados o CONTEL, o DENTEL e a EMBRATEL. O Ministério das Comunicações assumiu então as competências do CONTEL.

As medidas decorrentes do Código levaram a uma melhoria significativa nos serviços interurbanos e internacionais, mas o mesmo não ocorreu nos serviços locais. Isso fez com que, em 1971, o Governo cogitasse da criação de uma entidade pública destinada a planejar e coordenar as telecomunicações de interesse nacional, a obter os recursos financeiros necessários à implantação de sistemas e serviços de telecomunicações e a controlar a aplicação de tais recursos mediante participação acionária nas empresas encarregadas da operação desses sistemas e serviços. Nascia então a idéia de criação da TELEBRÁS, que seria efetivada em 1972, através da Lei nº 5.792, de 11 de julho.

Essa lei, além de autorizar a criação da TELEBRÁS — concretizada em 9 de novembro do mesmo ano —, também colocou à sua disposição os recursos do FNT, e autorizou a transformação da EMBRATEL em sociedade de economia mista, subsidiária da TELEBRÁS. Pela lei, a TELEBRÁS ficou vinculada ao Ministério das Comunicações.

Logo após sua criação, a TELEBRÁS iniciou o processo de aquisição e absorção das empresas que prestavam serviços telefônicos no Brasil, visando consolidá-las em empresas de âmbito estadual. Havia nessa época mais de novecentas operadoras independentes no Brasil e, no total, uma planta de cerca de dois milhões de terminais. Através do Decreto nº 74.379, de 1974, a TELEBRÁS foi designada "concessionária geral" para exploração dos serviços públicos de telecomunicações em todo o território nacional.

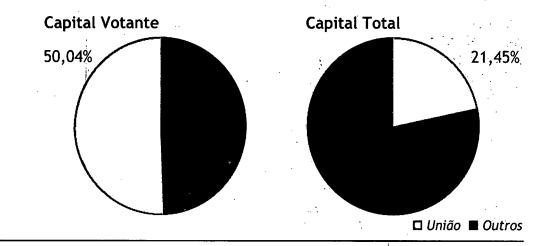
2. A situação atual

Os serviços públicos de telecomunicações no Brasil são hoje explorados pelo Sistema TELEBRÁS — composto por uma empresa "holding", a TELEBRÁS; por uma empresa "carrier" de longa distância de âmbito nacional e internacional, que explora também serviços de comunicações de dados e de telex (a EMBRATEL); e por 27 empresas de âmbito estadual ou local — e por quatro empresas independentes, sendo três estatais (a CRT, controlada pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul; a SERCOMTEL, pela Prefeitura de Londrina; e a CETERP, pela Prefeitura de Ribeirão Preto) e uma privada (a Cia. de Telecomunicações do Brasil Central, sediada em Uberlândia e que atua no Triângulo Mineiro, no nordeste de São Paulo, no sul de Goiás e no sudeste do Mato Grosso do Sul).

O Sistema TELEBRÁS detém cerca de 90% da planta de telecomunicações existente no País e atua em uma área em que vive mais de 90% da população brasileira. A União Federal detém o controle acionário da TELEBRÁS, com pouco mais de 50% de suas ações ordinárias; da totalidade do capital, entretanto, a União detém menos de 22% (Fig. 1).

Composição Acionária do Sistema TELEBRÁS

Fig. 1 A União Federal detém pouco mais de um quinto das ações da TELEBRÁS



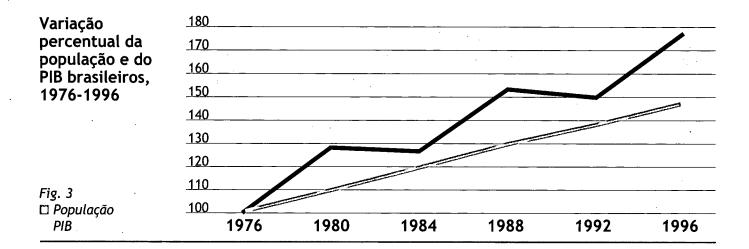
A maior parte das ações é de propriedade particular, com cerca de 40% do total em mãos de estrangeiros e o restante extremamente pulverizado (Fig. 2).

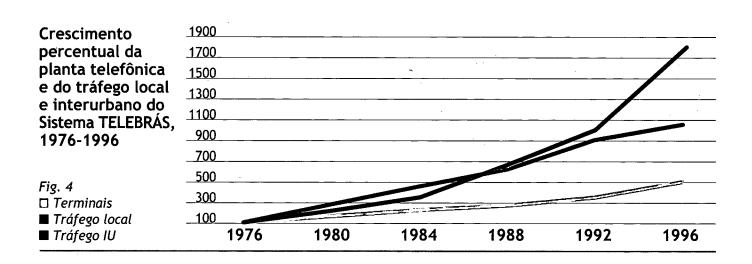
Composição	Capital Votante		Capital Total	
do Capital	Acionista	%	Acionista	%
Social da	União Federal	50,04	Bank of N.Y.	24,83
TELEBRÁS	Templeton Dev	0,59	União Federal	21,45
12251015	State Street	0,44	PREVI	2,72
	Latin America	0,38	Fundo Mut. Inv	2,38
	Latinvest	0,36	FUNCEF	1,28
	Genesis Asset	0,36	PETROS	0,83
	General Motor	0,31	CENTRUS	0,68
Fig. 2	Garantia	0,28	State Street	0,64
Principais acionistas	Templeton Em	0,24	Credit Suisse	0,47
da TELEBRÁS (Dez/96)	OUTROS	47,00	OUTROS	44,72

A quantidade de acionistas, que chegou a cerca de 6 milhões, reduziu-se para 4,3 milhões ao final de 1996, em função das vendas realizadas por acionistas detentores de ações recebidas em decorrência do autofinanciamento.

Ao longo de sua existência, a TELEBRÁS desenvolveu um trabalho notável. Nas duas últimas décadas, a rede de telecomunicações cresceu a taxas bastante superiores às do crescimento da população e da economia. Por exemplo, entre 1976 e 1996, enquanto a população brasileira aumentou em quase 50% e o PIB cresceu quase 80% (Fig. 3), a planta instalada de terminais telefônicos do Sistema TELEBRÁS cresceu mais de 400% (500% se for considerado o período entre 1974 e 1994), o que veio colocar o País entre os detentores das maiores redes telefônicas de todo o mundo. Essa rede, que integra o País de norte a sul e de leste a oeste, atende hoje a mais de 20 mil localidades em todo o território nacional.

Nesses mesmos vinte anos, todavia, o tráfego telefônico aumentou em proporção significativamente maior — mais de 900% no serviço local (1.200% entre 1974 e 1994) e mais de 1.700% no serviço interurbano (1.800% de 1974 a 1994), o que mostra que a demanda por serviços cresceu bem mais do que a capacidade de seu atendimento (Fig. 4).





O tráfego telefônico mede, entretanto, apenas a demanda por serviços gerada pela parcela da população e das empresas que já dispõe de acesso ao sistema. Ele não mede a demanda por novas linhas, isto é, não indica a quantidade de pessoas e organizações que ainda não conseguiu atendimento telefônico individualizado. A demanda por acessos aos serviços telefônicos básicos não está hoje adequadamente quantificada, seja pela inexistência de pesquisas, seja pelo fato de jamais ter sido atendida, o que não permite uma referência confiável para realizar projeções. Estima-se entretanto que ela varie entre 18 e 25 milhões de potenciais usuários, dependendo do método utilizado e considerando a substituição do autofinanciamento, como condição de acesso ao serviço, por uma taxa de instalação, de valor muito menor. Desse total, pouco mais de 14,5 milhões de usuários são atendidos atualmente.

Por outro lado, verifica-se que mais de 80% dos terminais residenciais concentram-se nas famílias das classes "A" e "B", o que mostra que as classes menos favorecidas não dispõem de atendimento individualizado; essas pessoas não dispõem também de adequado atendimento coletivo, uma vez que os telefones públicos são insuficientes e mal distribuídos geograficamente.

Não são disponíveis estatísticas confiáveis acerca do atendimento, mesmo com serviços básicos de telecomunicações, aos estabelecimentos de negócios. As grandes corporações construíram, nos últimos anos, com meios alugados ao Sistema TELEBRÁS, redes privativas para atender às suas necessidades de serviços; as pequenas e médias empresas, entretanto, submetem-se aos mesmos percalços enfrentados pelos usuários residenciais para dispor de atendimento telefônico.

Adicionalmente, verifica-se que quase a totalidade dos terminais existentes localiza-se nas áreas urbanas, sendo extremamente reduzido o atendimento a usuários nas áreas rurais: apenas pouco mais de 2% das propriedades rurais dispõem de telefone.

Essa situação é resultado da incapacidade de manutenção, pelas empresas sob controle acionário estatal, do nível necessário de investimentos ao longo do tempo, o que fez com que a taxa de crescimento da planta oscilasse aleatoriamente e fosse insuficiente para, pelo menos, igualar-se à do crescimento da demanda, e mais insuficiente ainda para proporcionar o atendimento à demanda reprimida.

Uma razão expressiva para justificar essa incapacidade de investimento certamente é a questão tarifária, que tem recebido, ao longo dos anos, tratamento inadequado. Desde antes da constituição do Sistema TELEBRÁS, quando o poder de fixá-las era fragmentado ao nível municipal, as tarifas eram estabelecidas segundo critérios totalmente dissociados dos custos dos serviços correspondentes — apesar das regras estabelecidas pelo CONTEL —, o que levou as concessionárias da época a não realizar os investimentos necessários à expansão da rede e à melhoria dos serviços. Posteriormente, já com o Sistema TELEBRÁS constituído, as tarifas passaram a ser definidas pelo Governo Federal, como autoridade econômica, com o interesse centrado na contenção do processo inflacionário, e não como poder concedente — condição em que deveria cuidar de sua compatibilidade com os custos.

Mesmo o mecanismo dos subsídios cruzados, que pretendia que os serviços mais rentáveis e as regiões mais desenvolvidas contribuíssem para o atendimento às periferias, à interiorização e aos serviços de natureza social, acabou sendo desfigurado, uma vez que, por um lado, sua aplicação limitou-se ao serviço telefônico (do de longa distância para o local) e, por outro, as populações das periferias e as mais carentes são exatamente aquelas desprovidas de atendimento telefônico.

Outra razão importante é advinda das restrições à gestão empresarial impostas às empresas estatais de modo geral, notadamente a partir de 1988, que acabaram equiparando essas empresas à administração pública. Em vez de disciplinar as empresas estatais pela exigência de resultados no cumprimento de sua missão, as condicionantes constitucionais foram implementadas através de mecanismos de controle de meios, que, além de ineficazes, limitam exageradamente a flexibilidade operacional indispensável à atuação empresarial,

particularmente em ambiente competitivo. Essas restrições vão desde a exigência de processos licitatórios extremamente burocratizados e formalistas para as contratações de bens e serviços — que têm como consequência inevitável o aumento de custos e de prazos — até a gestão de recursos humanos, com limitações salariais e exigência de concurso público para admissão e progressão interna, passando pela impossibilidade de constituição de subsidiárias ou participação acionária em outras empresas sem prévia autorização legislativa, além da exigência de submissão de seu orçamento de investimentos à aprovação do Congresso Nacional. Acresce-se a isso o aumento de custos operacionais decorrente da instituição de miríades de controles necessários ao atendimento do excessivo formalismo dos diferentes órgãos internos e externos de fiscalização.

As duas razões apontadas para justificar a incapacidade de investimento não são, entretanto, as únicas. Uma outra, de importância igual ou maior, deve ser citada: é a acomodação resultante do monopólio, da ausência de competição. A necessidade de conquistar e manter clientes, em ambiente de competição, funciona como poderoso estimulante à busca de soluções inovadoras para o melhor atendimento à demanda, para a redução de custos e para a melhoria da qualidade. Esse estímulo, as empresas estatais da área de telecomunicações não tiveram.

3. Do programa de governo à emenda constitucional

C

, ĉ

n

O quadro descrito no item anterior mostra, de maneira insofismável, que é fundamental e inadiável uma mudança profunda no setor de telecomunicações. Mas não se trata apenas de mudar por mudar: é preciso que a reforma proporcione as condições necessárias a que o novo cenário seja melhor do que o atual.

Em 1994, o programa de governo do então candidato à Presidência da República, Fernando Henrique Cardoso, "*Mãos à Obra, Brasil*", no capítulo referente às telecomunicações, afirmava:

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

O setor das telecomunicações é hoje, sem dúvida, um dos mais atraentes e lucrativos para o investimento privado, em nível internacional. Trata-se de um dos setores líderes da nova onda de expansão econômica, que se formou a partir da chamada terceira revolução industrial. Pode-se contar que não faltarão investidores interessados em expandir essa atividade no mundo, em geral, e num país com as dimensões e o potencial do Brasil, em particular. O problema, que não é só do Brasil, é encontrar uma fórmula para a organização institucional do setor de telecomunicações que, ao mesmo tempo em que promova fortemente os investimentos privados, reforce o papel regulador do Estado e reserve ao setor público a atuação em segmentos estratégicos do ponto de vista social ou do interesse nacional".

Essa afirmativa evidenciava uma preocupação em inserir o Brasil de forma efetiva no grupo das nações que devem conduzir, no mundo, o processo de integração da sociedade através dos meios de comunicação, como exigência da nova "era da informação".

Em outro ponto, o "Mãos à Obra, Brasil" assumia um compromisso:

"O Governo Fernando Henrique proporá emenda constitucional visando à flexibilização do monopólio estatal nas telecomunicações. Entretanto, isso não esgota o problema da definição do modelo institucional do setor. A grande atualidade do debate sobre a organização desse setor na maioria dos países desenvolvidos torna a decisão brasileira ainda mais complexa e importante. Amplos segmentos da sociedade brasileira deverão ser ouvidos para que o governo defina completamente sua proposta, através de projeto de lei a ser encaminhado ao Congresso para uma decisão final".

Esse compromisso foi cumprido logo no início do Governo, através do encaminhamento ao Congresso Nacional, em 16 de fevereiro de 1995, da Mensagem nº 191/95, com a Proposta de Emenda Constitucional nº 03-A/95. Dessa proposta resultou a Emenda Constitucional nº 8, de 15 de agosto de 1995, que alterou o inciso XI e a alínea "a" do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal, dando-lhes a seguinte redação:

"Art. 21. Compete à União:

(...)

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

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

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

(...)"

Objetivava-se com essa emenda flexibilizar o modelo brasileiro de telecomunicações, eliminando a exclusividade da concessão para exploração dos serviços públicos a empresas sob controle acionário estatal e buscando introduzir o regime de competição na prestação desses serviços, visando, em última análise, ao benefício do usuário e ao aumento da produtividade da economia brasileira.

4. As telecomunicações no futuro

A partir da aprovação da Emenda Constitucional, a reforma estrutural das telecomunicações no Brasil vem sendo discutida e implementada no contexto das profundas transformações por que passa esse setor em todo o mundo, ditadas por três forças, ou vetores, que se inter-relacionam e, em certa medida, se determinam reciprocamente:

- a) a globalização da economia;
- b) a evolução tecnológica; e
- c) a rapidez das mudanças no mercado e nas necessidades dos consumidores.

Nesse contexto, a regulamentação vigente é inadequada, pois foi concebida sob a égide de um mercado essencialmente monopolístico e pouco diversificado, em estágio tecnológico já amplamente superado.

De fato, a dinâmica atual dos negócios exige, cada vez mais, acesso pleno à crescente "economia da informação". É consenso que a indústria intensiva em informações crescerá significativamente e responderá por parte importante do PIB, de maneira que a eficiência dos serviços de telecomunicações será fator de competitividade tanto para essa indústria como, conseqüentemente, para os próprios mercados em que ela se insere.

Com efeito, as empresas que desejam manter suas vantagens competitivas defrontam-se com exigências cada vez maiores e mais diversificadas em termos de telecomunicações e de processamento de informações. A competitividade no mercado internacional depende cada vez mais da eficiência no acesso e no uso da informação, o que por sua vez é função da eficiência relativa dos sistemas de telecomunicações disponíveis no país, comparados aos dos países dos concorrentes e dos parceiros comerciais, bem como da eficiência com que as telecomunicações ligam o país aos seus mercados e competidores globais.

A necessidade de adotar uma regulamentação que permita que as operadoras possam reagir rapidamente aos imperativos do mercado e da evolução tecnológica, oferecendo assim toda a gama de serviços de telecomunicações exigida pela sociedade, não significa que não se deva conferir

peso adequado ao papel social das telecomunicações. Num país como o Brasil, com grau inadequado de atendimento à demanda, deve continuar sendo um objetivo central da política governamental a oferta à sociedade de serviços básicos de telecomunicações em toda a extensão do seu território, de forma não discriminatória, com atributos uniformes de disponibilidade, acesso e conectividade, e a preços satisfatórios.

De uma forma ampla, o que se pretende é criar condições para que o progresso das tecnologias da informação e das comunicações possa efetivamente contribuir para mudar, para melhor, a maneira de viver das pessoas.

Para isso, é necessário que o arcabouço regulatório de telecomunicações evolua de modo a colocar o usuário em primeiro lugar; o usuário deverá ter liberdade de escolha e receber serviços de alta qualidade, a preços acessíveis. Isso somente será possível em ambiente que estimule a competição dinâmica, assegure a separação entre o organismo regulador e os operadores, e facilite a interconectividade e a interoperabilidade das redes. Tal ambiente permitirá ao consumidor a melhor escolha, por estimular a criação e o fluxo de informações colocadas à sua disposição por uma grande variedade de fornecedores.

Ao mesmo tempo, as regras da competição deverão ser interpretadas e aplicadas tendo em vista a convergência das novas tecnologias e serviços, a liberalização do mercado, o estímulo aos novos fornecedores e a intensificação da concorrência internacional. Deverão também ser estimuladas as modalidades de cooperação entre prestadores de serviços que visem aumentar a sua eficiência econômica e o bem-estar do consumidor, adotando-se entretanto precauções contra o comportamento anticoncorrencial, particularmente o abuso de poder pelas empresas dominantes no mercado.

Deve ser considerado também que o Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços, firmado pelo Brasil com os demais países integrantes da Organização Mundial do Comércio — OMC em Marrakesh, em 12 de abril de 1994, e aprovado pelo Congresso Nacional em 30 de dezembro do mesmo ano, através do Decreto n.º 1.355, fundamentou-se no reconhecimento da "importância crescente do comércio de serviços para o crescimento e desenvolvimento da economia mundial", e visava "estabelecer um quadro de princípios e regras para o comércio de serviços com vistas à expansão do mesmo sob condições de transparência e liberalização progressiva".

No que diz respeito a telecomunicações, o Acordo mencionado contém um Anexo próprio, decorrente do "reconhecimento das características específicas do setor de serviços de telecomunicações, em particular sua dupla função como setor independente de atividade econômica e meio fundamental de transporte de outras atividades econômicas". Esse Anexo aplica-se a todas as medidas que afetem o acesso às redes e serviços públicos de telecomunicações e sua utilização, não se aplicando, porém, às medidas que afetem a distribuição por cabo ou a difusão de programas de rádio ou televisão.

Durante 1995 e 1996 ocorreram diversas reuniões, na sede da OMC, em Genebra, visando à obtenção de um acordo envolvendo as chamadas **telecomunicações básicas**, que foi finalmente consolidado em fevereiro de 1997.

De uma forma geral, observa-se hoje que:

- a) a disponibilidade de uma infra-estrutura adequada de telecomunicações é fator determinante para a inserção de qualquer país em posição destacada no contexto internacional;
- b) os países mais desenvolvidos estão atuando em conjunto para desenvolver uma adequada infra-estrutura seja em termos de meios, seja em termos de aplicações que possa alavancar o desenvolvimento da chamada "sociedade da informação", em benefício de seus cidadãos e de suas empresas (a chamada information highway);
- c) os países em desenvolvimento, como o Brasil, devem participar dessa verdadeira revolução, que acontecerá em escala mundial, para aproveitar as oportunidades que se abrirão de saltar etapas de desenvolvimento tecnológico e de estimular o desenvolvimento social e econômico.

Em linha com essas conclusões e com a diretriz formulada no "Mãos à Obra, Brasil" para uma economia competitiva, no sentido de "promover amplo programa de investimentos públicos e privados, com a participação de agentes nacionais e estrangeiros, na melhoria e expansão da infra-estrutura de transportes, comunicações e energia", o Governo do Presidente Fernando Henrique estabeleceu metas explícitas de expansão do sistema de telecomunicações, traduzidas na ampliação da oferta de acessos aos diferentes serviços. Essas metas constam do PASTE — Programa de Recuperação e Ampliação do Sistema de Telecomunicações e do Sistema Postal, cuja primeira edição foi divulgada pelo Ministério das Comunicações no final de setembro de 1995. O PASTE, que acaba de ser revisado, detalha os projetos de investimento no setor no período 1995-1999 e estima sua extensão até 2003, financiados com recursos provenientes essencialmente da iniciativa privada, totalizando no período R\$ 91 bilhões.

Considerando especificamente o segmento de telefonia, o PASTE propõe que no horizonte 1999-2003 sejam atingidos os objetivos de atendimento mostrados na Tabela 1.

Tabela 1 -				
Metas do PASTE				
(em milhões)				
Os números entre				

Os números entre parênteses indicam o percentual de atendimento em cada caso

	1999		2003	
Segmentos de Mercado	Telefonia Fixa	Telefonia Móvel	Telefonia Fixa	Telefonia Móvel
Total	26,0	12,0	40,0	23,0
Famílias Urbanas	15,9 (43%)	8,0 (21%)	22,2 (55%)	14,5 (35%)
Famílias Rurais	1,8 (20%)	0,9 (10%)	3,2 (40%)	1,2 (15%)
Empresas e Outras Entidades	8,3 (40%)	3,1 (15%)	14,6 (50%)	7,3 (25%)

Atingindo esses objetivos, o Brasil terá 15,8 terminais instalados para cada 100 habitantes em 1999 e 23,2 para cada 100 habitantes em 2003. Quanto à telefonia móvel, serão 7,3 terminais em serviço para cada 100 habitantes em 1999 e 13,4 telefones para cada 100 habitantes em 2003.

Comparados com os 13,3 milhões de terminais telefônicos instalados existentes ao final de 1994, esses objetivos significam um crescimento médio anual de 14,3% no período 1994-1999 e de 11,4% no período 2000-2003. Quanto à telefonia celular, os objetivos propostos representam incrementos médios anuais de 82% entre 1994 e 1999, e de 17,6% entre 2000 e 2003, em relação aos 600 mil usuários existentes em 1994.

II. Os Fundamentos da Proposta

1. Da emenda constitucional à implementação da reforma

Em setembro de 1995, portanto um mês após a aprovação da Emenda Constitucional nº 8, dando seqüência ao programa de governo do Presidente Fernando Henrique, o Ministério das Comunicações divulgou dois textos sobre a Reforma Estrutural do Setor de Telecomunicações, que ficaram conhecidos como REST-1/95 - Plano de Trabalho e REST-2/95 - Premissas e Considerações Gerais. Esses dois documentos continham as linhas básicas norteadoras do trabalho que vem sendo desenvolvido desde então na formulação de um novo modelo institucional para as telecomunicações brasileiras.

Conforme estabelecido naquelas publicações, as premissas que balizam a reforma estrutural do setor de telecomunicações brasileiro são as seguintes:

- a) a reforma tem por objetivo adequar a estrutura do setor de telecomunicações ao novo cenário que se pretende para o Brasil, significando, simultaneamente, a visão do setor de telecomunicações como:
- indutor da democratização da estrutura de poder no País;
- vetor do aumento de competitividade da economia brasileira;
- vetor do desenvolvimento social do País, proporcionando condições para a redução das desigualdades entre regiões geográficas e entre classes de renda pessoal e familiar.
 - b) o novo modelo deverá:
- I) ter como referência os direitos dos usuários dos serviços de telecomunicações e, para tanto, deverá assegurar:
- a busca do acesso universal aos serviços básicos de telecomunicações;
- o aumento das possibilidades de oferta de serviços, em termos de quantidade, diversidade, qualidade e cobertura territorial;

- a possibilidade de competição justa entre os prestadores de serviços;
- ☐ preços razoáveis para os serviços de telecomunicações;
- II) incentivar o aumento da participação de capitais privados, nacionais e estrangeiros, nas atividades relacionadas ao setor de telecomunicações;
- III) ser concebido com a pretensão de que tenha a mais longa vida possível, de maneira a não se tornar prematuramente obsoleto pela evolução tecnológica. Isto é, a tecnologia deverá ser utilizada tanto para proporcionar mais opções para a prestação de novos serviços quanto para a redução de custos dos serviços tradicionais, garantidas a qualidade desses serviços e a possibilidade de interconexão dos diversos sistemas abertos em suas diversas etapas de evolução;
- IV) estimular a participação ativa do setor de telecomunicações brasileiro no contexto internacional;
- V) assegurar o uso eficiente do espectro radioelétrico, bem como de qualquer outro meio natural limitado que seja utilizado na prestação de serviços de telecomunicações.
- c) a transição para o novo modelo deverá ocorrer de forma a preservar o interesse público.

Também em 1995, o Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso optou por submeter a proposta de reforma estrutural do setor de telecomunicações ao Congresso Nacional em duas etapas. A primeira delas foi iniciada com o envio ao Congresso, em 28 de novembro de 1995, do projeto de lei que veio a se transformar na Lei nº 9.295, de 19 de julho de 1996. Essa lei viabilizou a adoção das providências em andamento objetivando a abertura à competição de alguns segmentos de mercado com alta atratividade para os investimentos privados, em virtude da forte demanda não atendida (caso da telefonia móvel celular) e, também, de sua importância como infra-estrutura empresarial (caso dos serviços via satélite e dos serviços limitados, que possibilitam a constituição de redes corporativas).

A segunda etapa da reforma é a que está sendo discutida no momento, em função do projeto de lei encaminhado ao Congresso Nacional em 12 de dezembro de 1996. Ela visa alterar profundamente o atual modelo brasileiro de telecomunicações, de forma que a exploração dos serviços passe da condição de monopólio à de competição e que o Estado passe da função de provedor para a de regulador dos serviços e indutor das forças de mercado, fazendo, ao mesmo tempo, com que o foco da regulamentação seja deslocado da estrutura de oferta de serviços, como era tradicional, para os consumidores desses serviços. Adicionalmente, pretende-se criar um ambiente de estabilidade regulatória que estimule investimentos no setor.

Com a realização dessas duas etapas estará sendo reformulada parte das disposições contidas na Lei nº 4.117/62. Esse diploma legal, que instituiu o Código Brasileiro de Telecomunicações, dispõe sobre os serviços de telecomunicações de maneira geral, e também sobre radiodifusão; entretanto, apenas os serviços de telecomunicações estão sendo tratados na etapa atual da reforma. Para a reforma completa do Código está previsto que, ao longo de 1997, seja desenvolvido novo projeto, a ser também submetido ao Congresso Nacional, que se pretende venha a se tornar a nova Lei de Radiodifusão.

Após a aprovação do projeto de lei ora proposto, terá início a fase que poderia ser chamada de terceira etapa da reforma, que consistirá na criação efetiva do órgão regulador, na privatização das atuais operadoras estatais e na implementação do regime de competição na exploração dos serviços, conforme detalhado a seguir.

2. Os objetivos da reforma

Com base nas premissas indicadas no item anterior e na política de governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, foram formulados objetivos específicos para a reforma das telecomunicações no Brasil. De forma sucinta, esses objetivos poderiam ser vistos como a consolidação de dois princípios essenciais: a introdução da competição na exploração dos serviços e a universalização do acesso aos serviços básicos (Fig. 5). Esses objetivos são os seguintes:

I) fortalecer o papel regulador do Estado e eliminar seu papel de empresário. Esse objetivo contempla a orientação de que o Estado promoverá um grau adequado de supervisão sobre o setor, de modo a assegurar que sejam alcançados os objetivos essenciais da reforma, a criação de um mercado de competição efetiva e a proteção dos consumidores contra comportamentos anticoncorrenciais. Adicionalmente, sintetiza a decisão de privatizar as empresas atualmente sob controle acionário da União, bem como de outorgar novas licenças para que operadores privados prestem serviços de telecomunicações no Brasil;

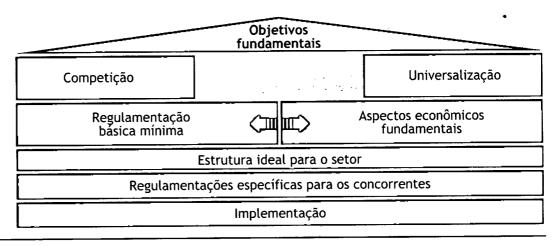


Fig. 5 - Os objetivos fundamentais da reforma sustentam-se nos "pilares" da competição e da universalização

II) aumentar e melhorar a oferta de serviços. Três temas básicos decorrem desse objetivo: a promoção da diversidade dos serviços oferecidos à sociedade; o aumento significativo da oferta de serviços de telecomunicações no Brasil; e o alcance de padrões de qualidade compatíveis com as exigências do mercado;

III) em ambiente competitivo, criar oportunidades atraentes de investimento e de desenvolvimento tecnológico e industrial. Nesse objetivo consolidam-se três intenções básicas. A primeira delas associa-se à necessidade de atração de capitais privados através da criação de oportunidades para investimento no setor. A segunda diz respeito à construção de um ambiente que propicie o desenvolvimento da competição justa no mercado e facilite a consolidação de novos participantes. Finalmente, a terceira refere-se à geração de condições que estimulem a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico e industrial;

IV) criar condições para que o desenvolvimento do setor seja harmônico com as metas de desenvolvimento social do País. Quatro são as proposições básicas consolidadas nesse objetivo: propiciar condições para reduzir o diferencial de cobertura dos serviços de telecomunicações entre as diversas regiões do País e entre as diversas faixas de renda; criar condições para a prática de tarifas razoáveis e justas para os serviços de telecomunicações; promover serviços de telecomunicações que incentivem o desenvolvimento econômico e social do País; e alcançar metas específicas de serviço universal;

V) maximizar o valor de venda das empresas estatais de telecomunicações sem prejudicar os objetivos anteriores. Esse objetivo expressa a intenção de que o processo de privatização das atuais operadoras estatais seja planejado de forma que os objetivos essenciais ligados à introdução da competição e à promoção do acesso universal aos serviços básicos sejam alcançados, sem, contudo, provocar impactos negativos importantes no valor dos ativos a serem vendidos.

Objetivos fundamentais da reforma setorial	Caminhos para atingir os objetivos		
A. Fortalecer o papel regulador do Estado	Privatização +		
e eliminar seu papel de empresário	Criação do órgão regulador		
B. Aumentar e melhorar a oferta de serviços C. Em ambiente competitivo, criar oportunidades atraentes de investimento, desenvolvimento tecnológico e industrial D. Criar condições para que a evolução do setor seja harmônica com as metas de desenvolvimento social do Estado	Competição + Universalização		
E. Maximizar o valor de venda das empresas de telecomunicações sem prejudicar os objetivos anteriores	Planejamento e implementação do processo de privatização		

Fig. 6 - Os objetivos fundamentais da reforma estrutural e os caminhos para atingi-los

Esses objetivos (Fig. 6) serviram de sustentação ao desenvolvimento de um modelo econômico para o setor, feito em conjunto pela equipe do Ministério das Comunicações e por consultores internacionais supridos pela UIT — União Internacional de Telecomunicações. Esse modelo foi utilizado para embasar a proposta de arcabouço regulatório e de estrutura de mercado para o setor, a ser descrita a seguir.

3. Aspectos fundamentais do arcabouço regulatório

Com base nas premissas estabelecidas, nos objetivos citados e nas metas de crescimento definidas, procurou-se explicitar alguns aspectos específicos do arcabouço regulatório que devem ser implementados independentemente da estrutura de mercado que se pretenda ou da estratégia de transição para atingila. Esses aspectos são os que asseguram condições justas e estáveis de competição às empresas que atuam no mercado, permitindo o seu desenvolvimento e, em conseqüência, a consolidação de um mercado efetivamente competitivo, com proveito para os consumidores.

Na definição desses aspectos tomaram-se como base as lições apreendidas da experiência de outros países, o conhecimento dos requisitos tecnológicos associados à implantação da competição no setor de telecomunicações e a situação específica desse setor no Brasil atual. Dessa forma, foram explicitadas as três questões fundamentais que devem ser objeto do arcabouço regulatório em foco:

- a) a existência de um organismo regulador independente;
- b) as regras básicas para que a competição seja justa; e
- c) o mecanismo de financiamento das obrigações de serviço universal.

A passagem da atual condição de mercado monopolista para o novo cenário pretendido para as telecomunicações brasileiras pressupõe, para ser viabilizada, a existência de um órgão regulador, como determina o novo texto da Constituição Federal. Essa entidade terá como missões principais promover a competição justa, defender os interesses e os direitos dos consumidores dos serviços e estimular o investimento privado.

Embora a competição se constitua no melhor regulador para os mercados, é fato que, em praticamente todos os países que já promoveram alguma reestruturação de suas telecomunicações, algum tipo de organismo regulador foi implementado. Em alguns países a regulação é exercida diretamente pelo governo, através de um organismo do poder executivo; em outros, o regulador é uma agência semi-autônoma; em outros, ainda, o órgão regulador é independente. Isso decorre da percepção de que, se deixado às próprias forças do mercado estabelecer essa regulação, muito provavelmente ocorreria o seu domínio pelo antigo operador monopolista, de vez que, pelo fato de deter praticamente toda a infra-estrutura e todos os clientes, esse operador teria condições de impedir, ou pelo menos dificultar, a entrada de novos concorrentes no mercado.

A questão essencial passa a ser, então, definir as atribuições e poderes desse órgão regulador, com o objetivo de torná-los claros para o mercado e para a sociedade em geral. Dado o extremo dinamismo do setor de telecomunicações, é fundamental que o órgão regulador disponha de poderes para estabelecer regulamentos de forma a maximizar os benefícios, para a

sociedade, das modificações propiciadas especialmente pela modernização da tecnologia. Isso significa que o órgão regulador deve ter atribuições e poderes bastante amplos, para possibilitar que a lei não tenha de ser exageradamente detalhista — e consequentemente restritiva.

Adicionalmente, o órgão regulador é peça-chave para inspirar ou não a confiança dos investidores na estabilidade das regras estabelecidas para o mercado. Uma entidade dotada de competência técnica e de independência decisória inspira confiança; ao contrário, uma organização sem autonomia gerencial, com algum tipo de dependência restritiva ou sem capacidade técnica, gera desconfiança e, conseqüentemente, afasta os investidores.

Além de competência para definir a regulamentação do setor, cobrindo todos os aspectos, desde as licenças até os padrões de interconexão, o órgão regulador deverá ter autoridade para fazer cumprir a lei e os regulamentos. Essa autoridade, em associação com as dos organismos de defesa da concorrência, será essencial para assegurar a proteção dos consumidores contra comportamentos anticompetitivos.

O órgão regulador difere de outros organismos governamentais porque, em vez de simplesmente prestar um serviço ao público, tem de tomar decisões que pressupõem o exercício de poder discricionário. Para que ele seja eficiente e eficaz, portanto, é necessário que disponha de competência técnica; além disso, é fundamental que:

- a) desfrute de **liberdade gerencial** para atingir os objetivos determinados. Essa faculdade visa incentivar a eficiência administrativa e a competência técnica: é um insumo essencial para o bom desempenho do órgão regulador em ambiente de tecnologia de ponta e de competição;
- b) desfrute de **autonomia**, isto é, não seja passível de influências de outros órgãos do governo ou de grupos de interesse. A autonomia, associada à competência técnica que pode resultar da liberdade gerencial, tende a levar a decisões consistentes e justas, o que significa desempenho satisfatório. A autonomia é fortalecida através da disponibilidade de fontes próprias de recursos financeiros, como taxas arrecadadas dos operadores ou dos usuários;
- c) seja obrigado a **prestar contas**. O órgão regulador deve estar totalmente comprometido com objetivos predeterminados e prestar contas de suas ações, tanto qualitativamente como sob o ponto de vista financeiro. Assim, ele será, na prática, um órgão auxiliar do Governo, desde que haja o estabelecimento *a priori* de objetivos, seguido de controles *a posteriori* para comprovação do cumprimento dos objetivos a ele atribuídos;
- d) disponha de regras e controles internos para limitar o poder das pessoas individualmente, de maneira a dificultar o comportamento oportunista e inibir ações indesejáveis por parte de operadoras e grupos de interesse. Exemplos dessas regras e controles são: decisão colegiada; processo de decisão variável em função do impacto da decisão (maior o impacto, maior

o envolvimento colegiado na decisão); utilização de grupos consultivos; adoção do mecanismo de submeter a consulta pública os assuntos de maior relevância, antes da tomada de decisão; e período de carência entre a tomada de uma decisão e sua entrada em vigor, dando oportunidade às várias partes afetadas de se manifestar.

Com relação às regras básicas para assegurar que a competição seja justa, elas podem ser resumidas como mostra a figura 7:



Fig.7 - Para que a competição seja justa, as regras devem ser claras

Com relação ao serviço universal, é importante fixar, inicialmente, o seu conceito. Como enfatizado anteriormente, o desenvolvimento do novo modelo institucional para as telecomunicações brasileiras é suportado num conjunto de objetivos que podem ser sintetizados em duas idéias principais: a competição na exploração dos serviços e a universalização do acesso aos serviços básicos (Fig. 8).

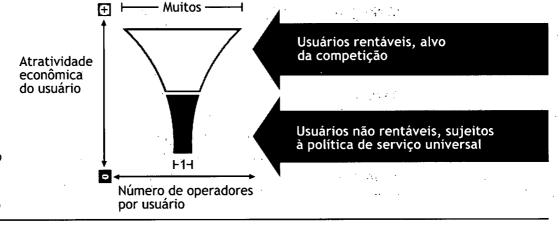


Fig. 8
O grau de competição é associado à atratividade econômica do usuário

A idéia da universalização do acesso contempla duas situações genéricas como mostra a figura 9:

Universalização

 Serviços de telecomunicações individuais com níveis de qualidade aceitáveis devem ser fornecidos a tarifas comercialmente razoáveis dentro de um prazo razoável a qualquer pessoa, física ou jurídica, que os requisitar

Competição

Fig. 9 - O conceito de universalização do acesso aos serviços inclui duas situações distintas

■ Outras formas de acesso a serviços de telecomunicações devem ser fornecidas,em localizações geográficas convenientes, com tarifas acessíveis, para garantir o acesso àquelas pessoas que não tiverem condições de pagar tarifas comercialmente razoáveis por serviços individuais

Obrigações de serviço universal

Na primeira dessas situações, as tarifas cobrem os custos operacionais e proporcionam retorno comercialmente atrativo ao capital investido, de modo que os provedores de serviço buscarão, normalmente, satisfazer a esses clientes como parte de sua estratégia de negócios. Ou seja, a competição na exploração dos serviços fará com que os consumidores economicamente atrativos sejam atendidos satisfatoriamente, tendo acesso a serviços que supram de forma adequada suas necessidades de telecomunicações.

Já a segunda situação diz respeito àqueles casos em que o custo de prover o acesso físico seja elevado (por exemplo, em localidades remotas no interior do País, nas áreas rurais, nas periferias das grandes cidades, em regiões escassamente povoadas) ou em que os clientes potenciais disponham de renda inferior à que seria necessária para criar uma oportunidade de investimento atrativa para algum provedor de serviço. Nesse caso, o acesso a serviços de telecomunicações poderá requerer algum tipo de subsídio, que deverá ser idealizado e distribuído de modo a não criar vantagens nem desvantagens para nenhum dos operadores e, ao mesmo tempo, possibilitar o atendimento a esse objetivo social ao menor custo.

Atender a essa segunda situação é o que comumente se chama de **obrigação de serviço universal**, e financiar essa obrigação é o terceiro ponto fundamental da regulação tratada neste item.

Por se tratar de uma questão de natureza eminentemente social, deve-se admitir, de antemão, que essa obrigação possa variar com o tempo, à medida que certos objetivos sejam atingidos e que a evolução da economia, do desenvolvimento regional, das questões demográficas, da distribuição de renda e outras vão alterando as condições iniciais. Por isso, as metas específicas de serviço universal devem poder ser modificadas periodicamente, de forma a ser adaptadas às condições de cada momento.

Não se deve, entretanto, esperar metas extremamente ousadas num momento inicial, como instalar telefones em todas os domicílios brasileiros, pois isso não seria realista. Pelo contrário, as metas devem ser estabelecidas considerando o seu custo potencial e o impacto que terão para os seus beneficiários.

Para se ter uma idéia do que poderiam ser essas obrigações no Brasil, num primeiro momento, pode-se considerar, a título de exemplo, como meta a ser alcançada até o ano de 2001, a melhoria do acesso da população ao serviço telefônico, basicamente por meio de telefones de uso público (Fig. 10). Isso seria obtido através de:

- aumento da densidade de telefones públicos, dos atuais 2,6 por 1.000 habitantes para 6 por 1.000 habitantes, o que significaria colocar em serviço cerca de 550.000 novos aparelhos (ou seja, mais do que duplicar a base hoje instalada, dentro de um período de 5 anos);
- atendimento a todas as localidades com mais de 100 habitantes com pelo menos um telefone público capaz de fazer e receber chamadas (o que significaria dobrar o número de localidades hoje atendidas, da ordem de 20.000);
- melhoria da distribuição geográfica dos telefones públicos nas regiões urbanas, tanto nas centrais como principalmente nas periferias densamente povoadas e nas áreas habitadas por pessoas de baixa renda, de maneira a tornar possível a qualquer um o acesso a um "orelhão" sem necessidade de andar mais do que 300 metros.

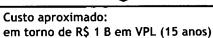
Metas de serviço universal 1997-2001

- Aumentar a densidade de telefones públicos de 2,6 para 6 por 1.000 habitantes
- Fornecer serviços de telefonia coletiva com capacidade de fazer e receber chamadas para todas as localidades com mais de 100 habitantes
- Aumentar a cobertura urbana de modo que toda pessoa tenha acesso a um telefone público numa faixa de 300 metros

Opções de financiamento

- Subsídios governamentais diretos
- Preço de venda das empresas
- Subsídios cruzados internos (mesma empresa)
- Subsídios cruzados externos (empresas diferentes)
- Criação de um fundo

Fig. 10 - Exemplos de metas de universalização do acesso ao serviço telefônico para os próximos cinco anos



Em outro momento, metas adicionais poderiam ser estabelecidas, como por exemplo a disponibilização, a todas as escolas e bibliotecas públicas, de acessos à Internet, e o acesso, a redes de faixa larga, de hospitais públicos e centros de saúde, de maneira a tornar disponíveis, nessas instituições, as facilidades proporcionadas pela moderna tecnologia de comunicações.

É intuitivo que o atendimento a metas desse tipo provavelmente resultará em altos custos para o prestador do serviço; entretanto, essa prestação também gerará receitas, que serão, em princípio, inferiores aos custos. Financiar as obrigações de serviço universal é, portanto, financiar esse

potencial déficit. Em outras palavras, é cobrir a parcela dos custos marginais de longo prazo que não possam ser recuperados através de uma operação eficiente do serviço.

Um primeiro cálculo indica que o financiamento das metas iniciais requereria um subsídio no valor presente líquido de aproximadamente R\$ 1 bilhão, considerando um prazo de depreciação de 15 anos e retorno adequado sobre o capital empregado.

Como já salientado anteriormente, é essencial que o mecanismo de financiamento não crie vantagens nem desvantagens para nenhum dos operadores, mas que distribua o ônus de forma equitativa sobre todos eles. Das cinco alternativas de financiamento possíveis, apontadas a seguir, apenas a primeira e a última atendem, entretanto, a essa premissa:

- a) subsídios governamentais diretos. Nessa hipótese, haveria recursos do orçamento fiscal destinados a financiar o serviço universal na área de telecomunicações. Embora do ponto de vista puramente econômico esta seja uma opção perfeitamente defensável, pelos benefícios que o acesso aos serviços de telecomunicações poderá trazer para a população, são evidentes as dificuldades de natureza política para justificar a destinação de recursos a esse setor em detrimento de outros de prioridade certamente maior do ponto de vista social;
- b) subsídios implícitos no preço de venda das empresas. Nesse caso, as obrigações de atendimento seriam impostas às atuais empresas estatais e, no momento de sua privatização, o comprador descontaria, do preço a ser por ele pago, o correspondente ao déficit em que incorreria futuramente com o cumprimento da obrigação. Além de difícil operacionalização, essa alternativa certamente implicaria problemas com os acionistas minoritários;
- c) subsídios cruzados internos à empresa. Nessa opção, a empresa com a obrigação de prestar o serviço universal financiaria o déficit correspondente através da maior rentabilidade obtida dos clientes mais atrativos economicamente. Trata-se de uma alternativa insustentável num ambiente competitivo;
- d) subsídios cruzados externos (entre empresas). Nessa alternativa, as empresas não incumbidas de prestar o serviço universal participariam de seu financiamento pagando àquelas empresas que tivessem essa obrigação taxas de interconexão maiores do que os custos efetivos da interconexão. Esse mecanismo pode eventualmente funcionar, em condições bastante específicas e por prazos predefinidos. Entretanto, sua adoção estimula o bypass da rede da operadora com obrigação de prestar o serviço, e poderá levar a distorções imprevisíveis no mercado;
- e) criação de um fundo específico. Nesse caso, todas as operadoras participariam do financiamento das obrigações de serviço universal, através de uma contribuição proporcional a suas respectivas receitas. O órgão regulador

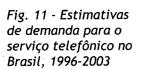
seria o responsável por administrar esse fundo, definir o valor das contribuições e escolher, de forma adequada, a empresa a ser incumbida da prestação do serviço universal em cada situação específica. Por ser politicamente mais simples, essa opção é a que parece ser a mais recomendável.

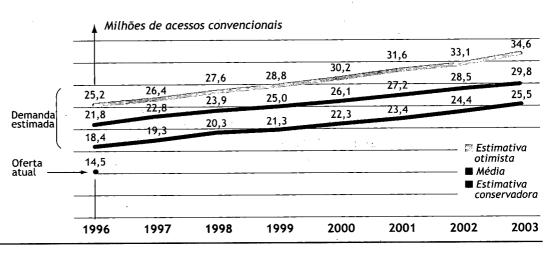
4. Aspectos econômicos fundamentais

A atração de capitais privados para novos investimentos pressupõe a existência de demanda suficiente pelos serviços e preços que cubram os custos e proporcionem retorno adequado.

A demanda por serviços de telecomunicações no Brasil é grande e crescente. Considerando apenas a telefonia convencional, a demanda total estimada atualmente varia entre 18 e 25 milhões de acessos; como existem em serviço pouco mais de 14 milhões de linhas, a demanda não atendida situa-se entre 4 e 11 milhões de terminais. A demanda total projetada para 2003 varia entre 26 e 35 milhões de linhas (Fig. 11).

Estimativa da evolução da demanda por acessos convencionais 1996-2003



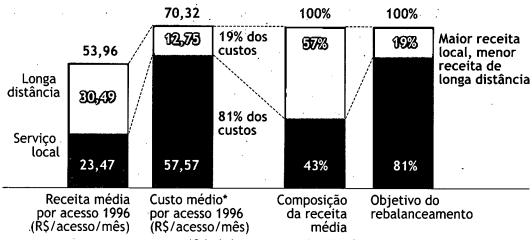


A receita média gerada atualmente pelos terminais em serviço tem cerca de 43% provenientes dos serviços locais e 57% dos serviços de longa distância, enquanto os custos distribuem-se 81% para os serviços locais e 19% para os de longa distância (Fig. 12). Esse desequilíbrio é conseqüência da política de subsídios cruzados adotada no Brasil (e também em outros países) em situação de monopólio, sob o argumento principal de que, transferindo-se receita dos serviços interurbano e internacional, em princípio utilizados pelas empresas e pelas camadas da população de maior renda, estar-se-ia subsidiando as camadas menos favorecidas do povo, usuárias apenas dos serviços locais.

Como já mostrado anteriormente, esse argumento é falacioso, de vez que, no Brasil, as camadas mais pobres da população não dispõem de atendimento telefônico individualizado, de modo que o subsídio acabou

Objetivo do rebalanceamento das tarifas

Fig. 12
A necessidade do rebalanceamento tarifário deve-se ao desequilíbrio existente entre serviços locais e de longa distância



*Calculado com retorno de 15% após impostos e depreciação em 15 anos

beneficiando mesmo as classes sociais mais favorecidas. Ao contrário, ao onerar as empresas com custos mais elevados para os serviços que elas mais usam — interurbano e internacional —, esse subsídio às avessas acabou significando uma penalização às classes mais pobres, pois certamente o diferencial de custos foi repassado aos preços dos produtos que elas consomem. Adicionalmente, num regime de competição na exploração dos serviços, a manutenção de subsídios cruzados é insustentável.

Rebalancear as tarifas dos serviços de telecomunicações, aumentando as dos serviços locais (assinatura e tráfego) e reduzindo as dos serviços interurbano e internacional, é portanto medida preliminar a ser tomada, antes do estabelecimento do regime de competição, para permitir que esta possa ocorrer em condições justas. Por outro lado, o rebalanceamento é também condição essencial para permitir que as receitas de cada serviço cubram os respectivos custos e proporcionem a mencionada margem adequada de retorno capaz de atrair os investimentos privados.

Considerando a implementação de um rebalanceamento tarifário neutro em termos de receita — isto é, que, mantido o uso médio atual dos serviços, não implique nem aumento nem diminuição da receita total dos operadores —, a receita média projetada para cada terminal, derivada dos serviços locais (assinatura, tráfego e interconexão com os serviços interurbano, internacional e celular), deveria cobrir os custos operacionais e de capital das atuais operadoras do Sistema TELEBRÁS, considerando, no cálculo do custo de capital, a remuneração normalmente desejada por investidores privados, de 15% ao ano, após o Imposto de Renda. Como os procedimentos atualmente em vigor para estabelecimento das tarifas consideram a referência de 12% ao ano, antes do Imposto de Renda, para remuneração do capital, pode-se inferir que essas empresas, provavelmente, buscarão aumentar sua produtividade de forma que a exploração desses serviços lhes seja economicamente atraente.

Por outro lado, é razoável supor-se que a receita média proporcionada pelos novos assinantes do serviço seja inferior à receita média gerada pelos atuais assinantes, uma vez que, em princípio, a maioria dos novos assinantes será proveniente de classes de renda mais baixa do que o segmento atualmente atendido. Dependendo da extensão em que isso ocorrer, poderá portanto não haver atratividade econômica para o atendimento a esses novos potenciais assinantes, em termos individualizados, utilizando-se a tecnologia convencional.

Como há, em princípio, possibilidade de custos menores com a utilização de tecnologias alternativas — acesso sem fio, por exemplo, ou utilizando as redes de distribuição de TV a cabo —, existe espaço para o desenvolvimento de novos operadores para os serviços locais, ou para o atendimento a esses novos assinantes pelos atuais operadores, desde que possam se utilizar dessas novas tecnologias.

Além do aspecto do rebalanceamento tarifário entre os serviços locais e os de longa distância, uma outra questão econômica de fundamental importância a ser adequadamente resolvida é a do estabelecimento das tarifas de interconexão entre as redes de suporte dos diversos serviços (basicamente dos serviços locais com os de longa distância e com o móvel celular). Essa certamente será uma das primeiras e principais preocupações do órgão regulador.

5. Visão setorial de médio prazo: o cenário-objetivo

A visualização de como será a estrutura do mercado a médio prazo é importante para permitir uma avaliação das possibilidades de que os objetivos da reforma sejam efetivamente atendidos. Para balizar a construção dessa visão, pode-se partir de quatro questões essenciais:

- I) Há interesse em ter só operadoras de abrangência nacional, isto é, tendo como área de atuação o País inteiro, ou é melhor ter operadoras de abrangência regional?
- II) Quantos competidores devem ser admitidos no mercado? Deve ou não haver algum tipo de limitação?
- III) Deve ou não haver distinção entre empresas que exploram serviços locais e empresas que exploram serviços de longa distância? Onde terminam uns e começam outros? Deve ou não haver algum tipo de competição entre essas empresas?
- IV) Os novos operadores devem ou não ser submetidos às mesmas condições que os operadores antigos, em termos de obrigações de atendimento, limitações geográficas e de serviços?

A criação de empresas de abrangência nacional significaria a existência, desde o início, de empresas provavelmente fortes, capazes de competir internacionalmente num tempo mais curto do que partindo-se de empresas menores. Adicionalmente, com área de atuação nacional, essas empresas poderiam promover subsídios cruzados internos, fazendo com que as regiões mais dinâmicas compensassem as menores vantagens obtidas nas áreas menos desenvolvidas.

Entretanto, já foi visto que subsídios cruzados são incompatíveis com ambientes competitivos. Além disso, a criação de duas empresas nacionais a partir das teles estaduais e da EMBRATEL resultaria em empresas complementares entre si em termos de infra-estrutura, com forte incentivo à colusão e, portanto, dificultando a introdução efetiva da competição. Para contornar isso, haveria necessidade de atuação extremamente forte do órgão regulador já desde a sua constituição, o que aumenta ainda mais as dificuldades. Isso significa um grau de incerteza extremamente elevado, com resultados imprevisíveis em termos de evolução potencial do mercado.

Alternativamente, a criação de um pequeno número de empresas de abrangência regional — isto é, de três a cinco — aumentaria as perspectivas de resultados mais adequados aos objetivos propostos para a reforma. Primeiro, porque essas empresas teriam porte razoável, comparável ao de suas maiores congêneres latino-americanas, com possibilidade de geração própria de recursos para financiar parte expressiva dos investimentos necessários. Em segundo lugar, a regionalização permitiria a focalização dos investimentos dentro de cada região, aumentando assim as frentes de inversões e cobrindo portanto o País todo. Em terceiro lugar, a existência de várias companhias facilitaria o trabalho do órgão regulador, porque o fato de haver mais empresas significa menor poder monopolista e maior possibilidade de competição comparativa entre os operadores. Finalmente, a regionalização permitiria a criação de mecanismos de incentivo aos investimentos necessários à implantação de infraestrutura e ao atendimento às obrigações de serviço universal, que consistiriam simplesmente na remoção das restrições (de natureza geográfica e de limites quanto aos serviços prestados) após o operador ter atingido as metas previamente definidas.

Assim sendo, fica claro que cenários que contemplem a regionalização das atuais teles estaduais são preferíveis aos que contemplem apenas operadoras de abrangência nacional.

Cabe então analisar o tema da segunda pergunta, qual seja, a conveniência ou não de se limitar a quantidade de operadores admitidos no mercado. Em outras palavras, a questão é se se deveria buscar uma estrutura duopolística, ou se seria melhor deixar aberta a possibilidade de atuação no mercado a quantas empresas tiverem interesse.

Uma estrutura de duopólio aparenta algumas vantagens. Em primeiro lugar, ela permitiria um adequado planejamento do processo de outorga das novas concessões, em que o critério básico de seleção do vencedor seria baseado no nível de investimentos e no grau de cobertura propostos pelos concorrentes. Através da imposição de obrigações similares às teles regionais privatizadas, o órgão regulador teria, para cada região, dois planos bastante claros de atendimento ao mercado, podendo então monitorar adequadamente o desenvolvimento do setor em cada região do País. Em segundo lugar, com a competição limitada, provavelmente não haveria guerras de preços, de modo que o retorno dos investimentos seria mais seguro, o que

acabaria estimulando os investimentos. E, finalmente, com poucos concorrentes para controlar, a tarefa do órgão regulador seria facilitada, dando-lhe portanto condições de se estruturar adequadamente e adquirir a necessária capacitação.

Há riscos, porém. O investimento em infra-estruturas paralelas e a competição em preços reduzem o valor do negócio de cada um dos duopolistas e, por essa razão, o comportamento mais provável de ambos será no sentido de uma composição que evite, ou reduza ao mínimo, esses inconvenientes. O resultado mais provável serão monopólios em regiões bem definidas, com alguma competição nas fronteiras entre essas regiões e pela conquista dos usuários mais rentáveis. Se, para enfrentar essa situação, o órgão regulador impuser aos novos operadores as mesmas obrigações que aos antigos, de forma que também eles tenham que prestar serviço aos consumidores indepen-dentemente do lugar onde estes estejam, o resultado não mudaria, uma vez que essa restrição poderia ser contornada através de acordos entre os operadores para revenda de capacidade. Essas dificuldades mostram que, contrariamente à impressão original, o trabalho do órgão regulador seria muito maior, para assegurar o desenvolvimento da competição efetiva no mercado.

A não limitação da quantidade de novos operadores, associada à imposição de obrigações aos operadores antigos, em termos de investimentos na construção de infra-estrutura, pelo tempo necessário à consolidação de um mercado efetivamente competitivo, pode eliminar muitos dos problemas apontados para o caso do duopólio. Antes de mais nada, é necessário frisar que a imposição de obrigações aos operadores antigos, e a não imposição de obrigações equivalentes aos novos, não caracteriza uma situação de injustiça ou de desequilíbrio, uma vez que, na realidade, os operadores antigos terão um período de monopólio de fato, enquanto os novos constroem suas redes e se preparam para competir.

A não existência de uma estrutura duopolística rígida dificulta acordos entre os operadores para a divisão geográfica do mercado, porque sempre poderá haver uma nova empresa disposta a investir para atender a um mercado que apresente demanda não satisfeita. A interconexão livre e a possibilidade dos novos operadores adquirirem, dos antigos operadores dominantes, acesso a suas redes nos pontos em que realmente tiverem necessidade reduzirão os investimentos em infra-estruturas duplicadas. Esses dois aspectos deverão favorecer o crescimento da competição e, associados à remoção das obrigações impostas inicialmente aos antigos operadores dominantes, citadas no parágrafo anterior, permitirão que se tenha, a médio prazo, um mercado efetivamente competitivo e, portanto, requerendo menor intervenção do órgão regulador.

Dessa forma, fica claro que os cenários que não impõem limitação à quantidade de operadores parecem ser preferíveis aos que pressupõem tal restrição; portanto, cenários com estruturas duopolistas seriam desaconselhados.

Considere-se, agora, o tema da terceira pergunta. Do ponto de vista tecnológico, a separação entre serviços locais e de longa distância é arbitrária, desnecessária e potencialmente difícil de regular. Do ponto de vista econômico, quando não se têm restrições de natureza física, deve-se limitar o tanto quanto possível a imposição de limitações artificiais. Entretanto, historicamente tem havido essa separação e, considerando os sistemas atualmente em operação no mundo, é pelos serviços de longa distância que se têm maiores oportunidades de introduzir a compe-tição nos serviços de telecomunicações.

Para atender a esse princípio, de não impor restrições artificiais e desnecessárias, mas também de criar condições para que se desenvolva efetivamente a competição e se tenha a universalização do acesso aos serviços, é mais adequado que se admita um certo grau de competição entre as empresas exploradoras dos serviços locais e as dos serviços de longa distância.

Avaliando a quarta e última questão anteriormente formulada, verificase que, em princípio, seria razoável supor que, para assegurar a competição justa, todos os operadores, novos e antigos, deveriam estar sujeitos às mesmas obrigações. Entretanto, considerando que os operadores antigos têm uma situação inicial de nítida vantagem em relação aos novos — dispõem de uma grande infra-estrutura instalada, têm milhares ou mesmo milhões de clientes, dispõem de um fluxo de caixa que lhes permite financiar parte substancial de suas necessidades de investimento, têm uma marca conhecida no mercado —, conclui-se que é bastante razoável, e talvez mais do que isso, é necessário, que se imponham obrigações diferenciadas aos antigos e aos novos operadores, de forma a dar a estes últimos condições de se instalar e se desenvolver.

Com essas respostas, pode-se idealizar um cenário como sendo aquele mais aderente ao objetivo da reforma: divisão do Sistema TELEBRÁS em três a cinco empresas regionais e na EMBRATEL. As empresas regionais explorariam os serviços locais, interurbano intra-estadual e interestadual, dentro de sua área de concessão; a EMBRATEL exploraria os serviços intra-estadual, interestadual e internacional em todo o País. Haveria, portanto, competição entre as empresas regionais e a EMBRATEL. Essa competição não ocorreria. inicialmente, entretanto, nos serviços locais (restritos às empresas regionais e aos novos operadores) nem nos de longa distância interáreas de concessão e internacional (restritos à EMBRATEL e aos novos operadores). Os novos operadores, em número ilimitado, poderiam ser autorizados a prestar qualquer serviço em qualquer parte do País, à medida que as empresas atuantes nessa região estivessem privatizadas. Eles poderiam, portanto, gradualmente ir obtendo autorizações de região em região, até cobrir todo o território nacional, quando não teriam qualquer restrição de atuação, nem geográfica nem de serviços (Fig. 13).

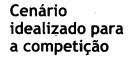
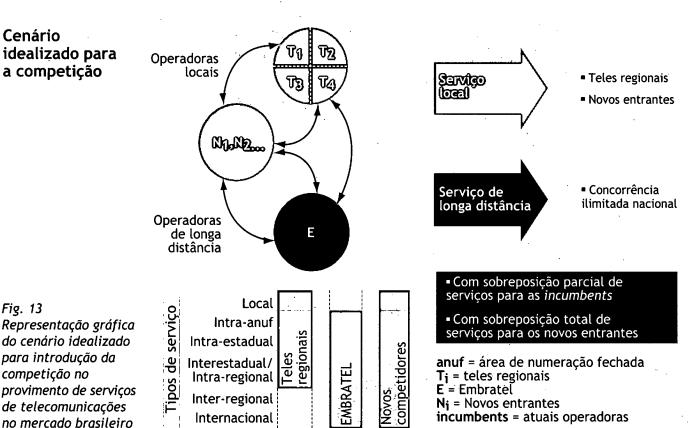


Fig. 13

para introdução da

competição no



É conveniente examinar o que seria, de fato, essa regulamentação diferenciada entre operadores antigos e operadores novos. Como visto, a consideração fundamental é que, desde a aprovação da nova lei até um certo tempo após a outorga das primeiras novas licenças, os atuais operadores gozarão de um monopólio de fato, e, mesmo depois que os novos operadores começarem a atuar, eles serão dominantes durante algum tempo, até que se atinja uma situação de mercado efetivamente competitivo (Fig. 14).

Diferenças nos pontos de partida das atuais operadoras e dos novos entrantes

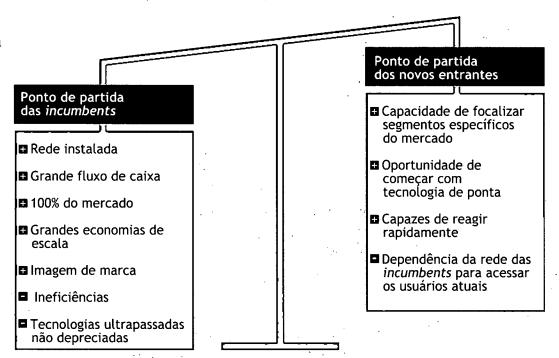


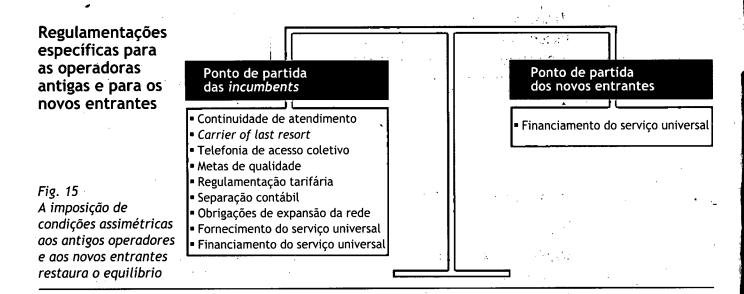
Fig. 14 No início, as condições de competição são desiguais, favorecendo as operadoras antigas

Como contrapartida, portanto, eles estarão sujeitos a uma regulamentação que objetiva reduzir o poder que detêm sobre o mercado, obrigando-os a atender requisitos de investimento, especialmente de caráter social. Essas obrigações, que serão removidas quando houver competição efetiva, seriam as seguintes:

- a) continuidade do serviço: os operadores não podem interromper a prestação do serviço, a não ser em casos justificados;
- b) atendimento: os operadores devem continuar expandindo sua rede de maneira a prestar serviço, dentro de prazos razoáveis, a quem os requisitar e estiver disposto a pagar tarifas comerciais que cubram os custos de capital e operacionais;
- c) serviço universal: os operadores devem atender às metas iniciais de prestação do serviço universal, como definido pelo órgão regulador; entretanto, em caso de déficit nesse atendimento, este será rateado entre todos os participantes do mercado, através de um mecanismo adequado;
- d) qualidade: o órgão regulador deverá estabelecer metas específicas de qualidade, bem como a metodologia de sua aferição, de forma a elevar o nível do setor a padrões internacionais dentro de um horizonte de tempo razoável;
- e) tarifas: os operadores estarão sujeitos a regulamentação que vise evitar o aumento abusivo de preços para os consumidores e a prática de preços predatórios que impeçam a entrada de novos competidores no mercado. A maneira mais prática de fazer isso é através do estabelecimento de um sistema de "teto de preços" (price cap system), em que uma "cesta" de serviços, em quantidades representativas da conta média dos consumidores, tem seu valor máximo estabelecido pelo órgão regulador. O operador tem alguma flexibilidade para alterar as tarifas de cada serviço individualmente, desde que o valor total da "cesta" fique abaixo do "teto" fixado pelo órgão regulador. Após um período inicial, é razoável também que o órgão regulador defina um fator de produtividade que incidirá sobre o valor da "cesta", reduzindo seu nível real, como forma de estimular o operador dominante a reduzir ainda mais suas ineficiências e assegurar que parte desses ganhos seja transferido aos consumidores;
- f) separação contábil: os operadores deverão manter separação contábil para aqueles serviços prestados em regime de competição, de maneira a tornar seus custos transparentes para o órgão regulador, que assim poderá, com maior facilidade, averiguar a eventual existência de subsídios cruzados ou a prática de "dumping".

Com relação aos novos operadores, a premissa básica é que competirá ao órgão regulador garantir que cheguem ao mercado companhias confiáveis, comprometidas em atingir a visão que se pretende para o futuro cenário das teleçomunicações no País. Assume-se também que, numa fase inicial, os novos

operadores deverão estar sujeitos a uma regulamentação mais favorável, que aos poucos será modificada, de modo a se ter equilíbrio entre os novos e os antigos operadores (Fig. 15). Dessa forma, a regulamentação inicial sobre os novos operadores deveria contemplar os aspectos a seguir:



- a) demonstração de capacidade: ao se candidatarem a uma outorga, os pretendentes deverão demonstrar que dispõem da capacidade técnica e de marketing necessária para prestar serviços confiáveis, e de capacidade financeira suficiente para suportar a etapa inicial de altos investimentos com baixos retornos:
- b) apresentação de plano de negócios viável: da mesma forma, antes de receber a outorga, os pretendentes deverão apresentar ao órgão regulador um plano de negócios razoável; tais planos serão acompanhados pelo órgão regulador, sendo atualizados sempre que necessário;
- c) financiamento do serviço universal: todos os novos operadores deverão contribuir para o financiamento das obrigações de serviço universal. Numa etapa inicial eles não serão obrigados a prestar tais serviços, mas poderão sê-lo no futuro, contanto que os eventuais déficits sejam cobertos por contribuições de todos os operadores;
- d) tarifas e qualidade: não haverá regulamentação específica sobre os novos operadores com relação a tarifas e qualidade. Entretanto, dado que os operadores dominantes terão esse tipo de regulação, as condições estabelecidas para estes acabarão servindo de parâmetro também para os novos operadores.

Para assegurar que a competição efetivamente se desenvolva, é necessário que o órgão regulador atente também para as prováveis tentativas dos operadores visando dominar o mercado. Uma das maneiras possíveis é a acumulação de outorgas para diferentes serviços na mesma ou em diferentes

regiões; essa acumulação pode ser buscada por um mesmo operador ou por operadores distintos, porém sob o mesmo controle acionário, direto ou indireto. Portanto, assegurar a efetiva diversidade de controle societário dos vários operadores será uma das tarefas essenciais da fase inicial da reforma.

Outro ponto importante a ser considerado pelo órgão regulador é a evolução da tecnologia e suas implicações em termos de redes e sistemas de telecomunicações, facilidades de interconexão e custos associados. Monitorar adequadamente essa evolução e tomar as medidas regulatórias necessárias à incorporação dos ganhos dela decorrentes, de maneira a beneficiar os consumidores, será essencial para assegurar a evolução satisfatória do processo de reforma.

6. A transição para o cenário desejado

Foi visto no item anterior que o cenário que melhor responderia aos objetivos estabelecidos para a reforma estrutural do setor de telecomunicações é aquele que contempla a divisão do País em um pequeno número de regiões (três a cinco), cada uma delas com uma empresa resultante da divisão do Sistema TELEBRÁS. Essas empresas prestariam os serviços locais e de longa distância dentro de suas respectivas áreas de concessão. Adicionalmente, a EMBRATEL continuaria atuando no País todo, prestando serviços de longa distância domésticos e internacionais. Os novos operadores seriam admitidos à medida que a privatização fosse avançando, de modo que, dentro de algum tempo, estariam operando em todo o País, sem restrições geográficas ou de serviços.

Cabem então duas questões:

- a) qual estrutura regional seria mais adequada para as empresas que explorarão os serviços locais? e
- b) como deve ser a evolução da estrutura de mercado, da situação atual de monopólio estatal, para a situação de competição idealizada no cenário descrito?

A resposta a essas questões será decisiva para assegurar a concretização do quinto objetivo descrito no item 2 deste Capítulo: maximizar o valor de venda das empresas estatais de telecomunicações, sem prejudicar os demais objetivos. Para esse trabalho, a equipe do Ministério das Comunicações apoiou-se nos estudos desenvolvidos conjuntamente com consultores internacionais, supridos pela UIT — União Internacional de Telecomunicações, visando definir as linhas básicas para a reestruturação empresarial e para a privatização do Sistema TELEBRÁS.

A criação de companhias regionais deve levar a empresas fortes, capazes de focalizar seus investimentos dentro de suas respectivas regiões. Portanto, essas empresas deverão dispor de fluxo de caixa adequado, grande potencial de crescimento e oportunidade de atingir bons níveis de receita por acesso. Além disso, a regionalização deve levar em consideração a contigüidade geográfica e

ser consistente com a topologia da rede atual, de modo a reduzir eventuais dificuldades de natureza político-administrativa e técnica.

Um aspecto importante a ser considerado, sem dúvida, é o da homogeneidade da região, que facilitará tanto a operação da empresa como a tarefa do órgão regulador, que não precisará adotar regras diferenciadas para uma mesma empresa, em função das variações no mercado que ela atende.

Por outro lado, a regionalização deve ser feita de modo a facilitar o processo de privatização. O programa de privatização do setor de telecomunicações no Brasil exibirá magnitude sem precedente nos mercados emergentes, e ocorrerá num momento em que serão demandados maciços investimentos para dotar o País da infra-estrutura necessária ao atendimento das necessidades da sociedade, conforme visto anteriormente.

Devido à limitação de capital nacional para o financiamento desses investimentos, observa-se que um fator importante para o sucesso de qualquer estratégia de privatização poderá ser a atração de parceiros estratégicos, com conhecimento operacional e tecnológico de alta qualidade, capazes de promover substanciais investimentos de capital de longo prazo e de reestruturar as operações atuais, de modo a viabilizar a ampliação da disponibilidade e da qualidade dos serviços prestados.

Esses potenciais operadores terão aproximadamente quinze outras oportunidades equivalentes de investimento no setor de telecomunicações de outros mercados emergentes nos próximos dois ou três anos, além das oportunidades naturalmente abertas pela liberalização e reestruturação dos mercados dos países desenvolvidos. Um grande desafio para o Brasil será, portanto, criar condições apropriadas para atrair investidores estratégicos de alta qualidade.

A existência de um número limitado desses investidores estratégicos, de alta qualidade e efetivamente comprometidos a investir substanciais volumes de recursos no setor de telecomunicações brasileiro, deve ser um dos fatores dominantes na decisão de reestruturar o Sistema TELEBRÁS em um pequeno número de empresas regionais.

Considerando o exposto, a opção que parece ser a melhor é a reestruturação do Sistema TELEBRÁS em empresas regionais — possivelmente quatro — mais a EMBRATEL.

Esse modelo parece ser o mais adequado à medida que:

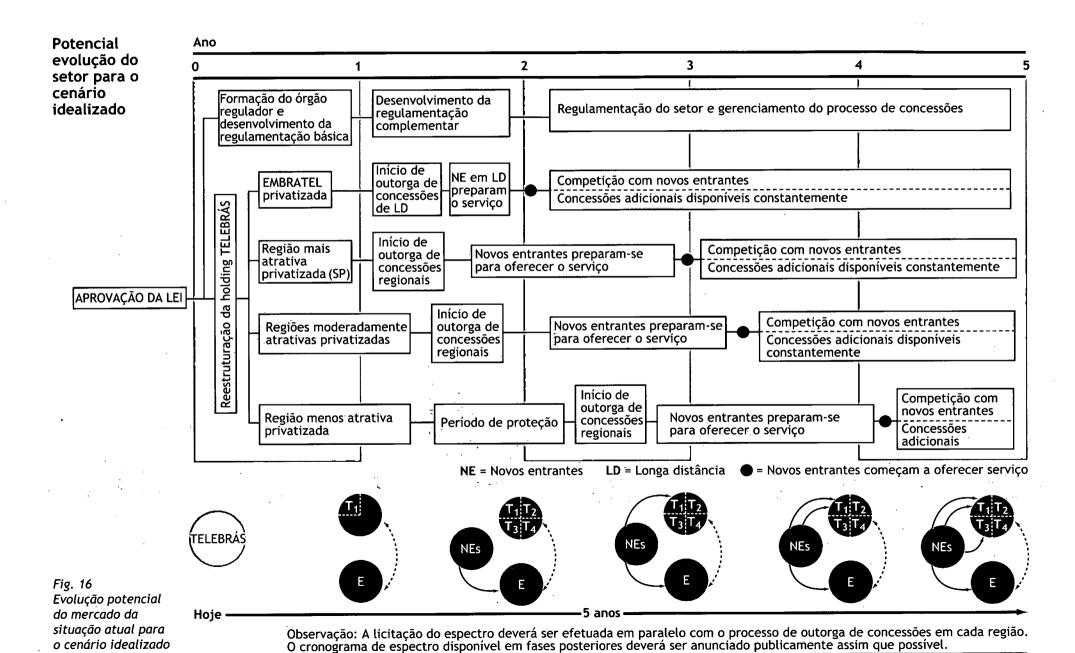
- a) dá ensejo a uma combinação apropriada de negócios;
- b) oferece escala de operação potencialmente atraente para investidores estratégicos de alta qualidade e com diferentes objetivos; e
 - c) permite a adoção de um mesmo aparato regulatório dentro de cada região.

Essa reestruturação levará, dadas as características sócio-econômicas do Brasil, à constituição de empresas diferentes em termos de atratividade para o

investimento privado. Essa diferenciação possibilitará, entretanto, a adoção de estratégias também diferentes, em cada uma das regiões, de introdução da competição, que deverá ser mais rápida nos mercados mais atraentes, e um pouco mais lenta nas regiões menos atrativas.

Para que os objetivos da reforma sejam atingidos da forma mais plena possível, uma avaliação profunda dos pontos abordados anteriormente recomenda a adoção das seguintes linhas de ação (Fig. 16):

- a) o órgão regulador deverá ser criado antes da privatização e do início da competição, para garantir que, desde o começo, se tenham disponíveis a infra-estrutura e as habilidades necessárias à definição das regras de competição e à solução objetiva de conflitos;
- b) a competição não deverá começar antes da privatização, de modo a dar às operadoras atuais condições de se prepararem para competir, dentro das fronteiras estabelecidas pelo órgão regulador, sem as restrições de gestão a que se encontram atualmente sujeitas, na condição de empresas estatais;
- c) deverão ser realizados, conjugados com o processo de outorga das novas licenças, leilões de espectro, de modo a assegurar aos operadores, antigos e novos, oportunidade de acesso aos recursos de que necessitam para concorrer com sucesso;
- d) as operadoras das regiões menos atrativas poderão contar com um período de proteção legal, antes do início da competição, para melhorar sua atratividade ao capital privado. Todas as regiões em que o Brasil vier a ser dividido terão, na prática, um período de monopólio de fato, devido ao tempo que os novos operadores precisarão para preparar sua infra-estrutura e para atrair consumidores. O período de proteção legal seria, portanto, adicional a esse prazo de monopólio de fato;
- e) as restrições impostas aos operadores atuais serão removidas assim que forem atingidos objetivos de expansão do sistema e houver competição efetiva no mercado;
- f) serão celebrados contratos de concessão com as novas companhias regionais e com a EMBRATEL, contendo os compromissos de parte a parte (operadora e poder concedente) que reflitam adequadamente as regras estabelecidas, conforme discutido anteriormente. Esses compromissos são relativos ao atendimento ao mercado, investimentos em infra-estrutura, qualidade, tarifas, interconexão e outros, por um lado, como exigência do poder concedente; por outro lado, são referentes a que mercados e que serviços podem ser explorados pela operadora, e quais condições de competição ela terá de enfrentar;
- g) as licenças dadas aos novos operadores devem refletir, também, as regras estabelecidas; o principal ponto é o da vedação de competirem com empresas estatais, restrição esta que deixará de ter efeito à medida que as várias empresas regionais forem sendo privatizadas.





República Federativa do Brasil Ministério das Comunicações

Presidente da República Fernando Henrique Cardoso

<u>Vice-Presidente da República</u> Marco Antônio de Oliveira Maciel

Ministro de Estado das Comunicações Sergio Roberto Vieira da Motta

Chefe de Gabinete do Ministro
José Expedicto Prata
Consultor Jurídico
Antônio Domingos Teixeira Bedran
Secretário de Controle Interno
Roque Sebastião Lage
Assessor Especial
Ercio Alberto Zilli

Secretário Executivo Renato Navarro Guerreiro

Chefe de Gabinete do Secretário Executivo Rogério Machado Abelheira Assessor de Assuntos Internacionais Clóvis José Baptista Neto Assessor de Política Industrial e Tecnológica João Carlos Fagundes Albernaz

Secretário de Serviços de Comunicações Mário Leonel Neto

Departamento de Serviços Básicos de Telecomunicações e de Serviços Postais
Eduardo de Faria Pereira
Departamento de Serviços Complementares de Telecomunicações e de Serviços de Radiodifusão
Ara Apkar Minassian
Departamento de Tarifas e Preços de Serviços de Telecomunicações e de Serviços Postais
Luiz Tito Cerasoli

Secretário de Administração de Radiofrequências Ronaldo Rangel de Albuquerque Sá

Departamento de Planejamento e de Engenharia de Freqüências Amadeu de Paula Castro Neto Departamento de Gerenciamento de Freqüências Santos José Gouvêa

Secretário de Fiscalização e Outorga Juarez Martinho Quadros do Nascimento

Departamento de Fiscalização das Comunicações
Edilson Ribeiro dos Santos
Departamento de Outorga de Serviços de Comunicação de Massa
Jarbas José Valente
Departamento de Outorga de Serviços de Telecomunicações
Paulo Roberto da Câmara Pessoa

Subsecretário de Planejamento e Orçamento Artur Nunes de Oliveira Filho

Subsecretário de Assuntos Administrativos Francisco Eduardo de Moraes

Este trabalho foi elaborado sob a supervisão da Secretaria Executiva do Ministério das Comunicações, sendo impresso em abril de 1997.

Ministério das Comunicações

Esplanada dos Ministérios, Bloco R - 8º andar CEP 70044-900 - Brasília, DF - Brasil

Tel.: +55 61 311 6000 Internet: http://www.mc.gov.br

Ministério das Comunicações EM AÇÃO

