

A situação das telecomunicações no Brasil ao final do processo de privatização

César Bolaño, Fernanda Massae***

Resumo

O objetivo deste artigo é fornecer um panorama da situação atual do setor de telecomunicações no Brasil, uma vez concluído o processo de reestruturação, com a concessão da empresa espelho da Tele Centro-Sul, ao final do mês de agosto de 1999. Alguns dos quadros que apresentaremos foram incluídos em um artigo anterior (Bolaño e Massae, 1998). A atualização aqui apresentada teve por base um trabalho de pesquisa bibliográfica que vem sendo realizado, com o apoio do CNPq, incluindo a leitura sistemática da imprensa especializada nacional e o acesso aos dados disponibilizados na Internet pelos diferentes agentes do sistema (Anatel, Minicom, algumas das empresas concessionárias, entre outros).

Palavras-chave: Estado, telecomunicações, privatização

Resumen

Este artículo pretende dar una visión panorámica de la actual situación del sector de telecomunicaciones em el Brasil, después de concluido el proceso de reestructuración con la concesión de la empresa-espejo de la Tele Centro-Sul, al final de agosto de 1999. Algunos de los cuadros que presentaremos fueron incluídos en un artículo anterior (Bolaño e Massae, 1998). La actualización que presentamos ahora está basada en un trabajo de investigación bibliográfica que está siendo realizado con el apoyo del CNPq, incluyendo la lectura sistemática de la prensa especializada nacional y el acceso a los datos disponibles en Internet por los diferentes actores del sistema (Anatel, Minicom, empresas concesionárias).

Palabras-clave: Estado, telecomunicaciones, privatización

* César Bolaño é professor da Universidadde Federal de Sergipe, doutor em Economia pela Unicamp.

** Fernanda Massae é aluna da Univerdidade Federal de Sergipe e bolsista CNPq

Abstract

The main purpose of this article is to offer a present view of the telecommunications' sector in Brazil, in a situation completed by the process of reorganization with the concession of the "mirror" company Tele Centro-Sul at the end of August, 1999. The list presented here is part of a previous article (Bolaño e Massae, 1998). This updating is a result of a bibliographic investigation supported by the national scientific agency CNPq, which included the systematic reading of national specialized press and the access to information available at the Internet's government and companies sites.

Keywords: State, telecommunications, privatization

A partir de meados dos anos 80, o setor de telecomunicações brasileiro, que desde as reformas dos anos 60 caracterizou-se por uma grande estabilidade estrutural, começou a enfrentar dificuldades para garantir o seu padrão de investimento, no âmbito tecnológico econômico, alcançado ao longo da década anterior. As alterações no plano econômico, as inovações tecnológicas e a crescente globalização dos serviços foram fatores determinantes para que as estruturas organizacionais se tornassem obsoletas, acarretando pressão para a introdução de mudanças em todo o sistema institucional e regulatório. Como lembra Sayonara Leal (LEAL, 1997) “*as pressões setoriais e extra-setoriais na economia ocidental para mudança organizacional e institucional do modelo monopolista público vinham de todos os lados, TIC, serviços e funções dos grandes usuários, internacionalização das redes de telecomunicações, resistência à rede solidária, atraso tecnológico do operador, globalização e regionalização da economia mundial, viabilizada pela formação de redes telemáticas, incisiva atuação dos órgãos supranacionais.*”

A lógica das privatizações das telecomunicações nos países da América Latina é diferente das reformas das estruturas institucionais e regulatórias, dos países centrais, que uma vez garantida a universalização do serviço de base, visam aumentar a competitividade internacional da empresa nacional (estatal ou privada). Nos países latinoamericanos a privatização acontece em grande medida em decorrência das pressões dos organismos multilaterais, como o FMI, e dos credores internacionais e o resultado é a desnacionalização do sistema adquirido pelas empresas (estatais ou privadas) estrangeiras que dominam o setor. (Bolaño, 1997).

A decisão de privatizar o setor de telecomunicações no Brasil foi concretizada durante a campanha eleitoral de Fernando Henrique Cardoso, em 1994. O documento “Mãos à Obra Brasil”, compreendia os principais pontos do projeto do governo, claro diagnóstico da situação do setor e uma série de propostas para a sua administração. Apresentava a decisão de modificar o modelo institucional de telecomunicações de maneira a estimular a participação de capitais privados no seu desenvolvimento. O processo de reestruturação começou em agosto de 1995, com a aprovação da Emenda Constitucional que permitiu a exploração dos serviços por empresas privadas. Um ano depois, em julho de 1996, com a aprovação da chamada Lei Mínima, foi introduzida a competição no serviço móvel celular, possibilitando a outorga de licenças para as operadoras da Banda B e a competição

em outros serviços. Com a aprovação da Lei Geral das Telecomunicações, em julho de 97, o modelo constitucional foi totalmente redefinido, criando-se condições para a competição no setor telefônico.

Baseada nos princípios da competição e na universalização dos serviços telefônicos, a Lei Geral garantia a participação do capital estrangeiro no mercado nacional e criava um órgão autônomo e independente, com a função de regulamentar e fiscalizar a competição no setor. Este órgão, a Anatel¹ (Agência Nacional de Telecomunicações) foi instalado em novembro de 97 e, em tese, possui plenos poderes para fiscalizar os serviços que a iniciativa privada presta à população. Tem como objetivo estabelecer as condições para a competição entre as empresas de prestação de serviço de telecomunicações, preços e tarifas justas para o usuário e fiscalizar o cumprimento das normas e metas de qualidade e de oferta dos serviços.

A Anatel complementou a Lei Geral com a criação dos seguintes atos: **Plano Geral de Outorgas** (Decreto nº 2.534, de abril de 98): determinou as diretrizes da competição com a nova distribuição das empresas a serem privatizadas e a previsão da criação de outras empresas que garantissem a concorrência numa mesma área de atuação;

Plano de Metas de Universalização (Decreto nº 2.592, de maio de 98): determinou os compromissos de acesso universal de telefonia (em zonas urbanas de baixa renda, áreas rurais e distantes) e a disponibilidade de telefones públicos;

Plano de metas de qualidade dos serviços prestados à população: determinou os padrões de desempenho para as empresas, como a oferta de serviços com graus progressivos de qualidade relacionados com o tráfego telefônico local e de longa distância.

Além destas medidas, o governo adotou também uma série de normas, como a que permite a participação de empresas e consórcios com 100% de capital externo, não limitando portanto o capital estrangeiro. O

1 A Anatel é responsável pela regulamentação e fiscalização da prestação de serviços públicos no sistema de telecomunicações brasileiro (telefonia fixa e celular, TV a cabo e por microondas), além de controlar também a radiodifusão e os serviços postais). A agência possui administração independente, autonomia financeira e funcional. Seu atual quadro de pessoal é composto por 1.115 funcionários contratados por concurso público, dos quais 600 atuam como fiscais ficando uma média de um para cada 53 mil linhas de telefone, fixo e/ou celular. A diretoria é composta por um presidente e cinco diretores, escolhidos pelo Presidente da República e aprovados pelo Senado Federal.

diagrama I mostra a antiga estrutura do Sistema Telebrás, empresa *holding* vinculada ao Ministério das Comunicações, com autonomia de gestão e forma de S.A., tendo inclusive uma parte significativa do seu capital acionário disperso entre os proprietários de linhas telefônicas, devido ao sistema de auto-financiamento que vigorou no país até a reforma. Assim, tomando o modelo europeu como paradigma, o Sistema Telebrás, já nos anos 60, quando da sua instituição, apresentava diferenças interessantes em relação àquele, especialmente a autonomia de gestão do operador público e a separação do sistema, elemento-chave, como sabemos, do primeiro momento da reforma na Europa, nos anos 80. (Bolaño, 1997).

No que se refere à questão regional, o sistema estava fundado na existência de uma empresa pública em cada estado da federação, ligada à *holding* Telebrás, com um grau de centralização muito grande, forte hierarquização, de acordo com o modelo militarista então implantado, que dava a maior relevância ao elemento técnico na tomada de decisões. A Embratel, *carrier* de longa distância vinculada ao sistema, também estava implantada em todos os estados.

Esse modelo de articulação nacional/regional passa por uma modificação significativa nos anos 80, durante o governo de transição de José Sarney, com uma forte politização, não apenas no que se refere à política tarifária, que deteriorou de forma importante o conjunto do sistema, mas, e principalmente no que nos interessa, na forma de indicação da direção das empresas estaduais, deixada a cargo de negociação com os políticos locais, sob o comando do governador do estado, que passa a fazer a indicação do presidente da tele.

A reforma do sistema sob o Governo Fernando Henrique Cardoso caracteriza-se, no fundamental, pela fragmentação da Telebrás e a rearticulação regional das teles, aliadas à privatização e à abertura do mercado à concorrência. O impacto dessa reforma, constituindo toda uma nova estrutura de mercado, com profundas alterações nas relações entre matriz e filial, a introdução de novas tecnologias, tudo isso vai no sentido de uma profunda transformação do sistema em que a questão regional ganha uma relevância inusitada.

O governo subdividiu a Telebrás em doze companhias: três *holdings* das concessionárias regionais de telefonia fixa, uma *holding* da operadora de longa distância (Embratel) e oito *holdings* das concessionárias de telefonia móvel Banda A. Foi estabelecido ainda um limite geográfico de atuação das empresas de telefonia fixa e de longa distância que deverá permanecer até a

data de 31/12/2003. Caso todas as obrigações de universalização e expansão determinadas pela Anatel sejam cumpridas até 31/12/2001, as empresas ficarão liberadas desse limite.

O leilão da Telebrás correspondeu às expectativas do governo no que se refere à organização, rapidez nas negociações e principalmente pelos R\$ 22 bilhões arrecadados com a venda. O preço mínimo havia sido estipulado em R\$ 13 bilhões e a superação desse valor é atribuída ao grande número de participantes do leilão e ao fato de que há no país a expectativa de um crescimento do mercado, consequência de uma demanda fortemente reprimida, sobretudo a partir dos anos 80.

As européias Telefónica de España e Telecom Itália foram as grandes vencedoras do leilão, adquirindo as companhias mais valorizadas. No caso da Telefónica, sua aquisição da Telesp (considerada a jóia da coroa) gerou conflitos entre seus sócios. O resultado foi fruto de uma jogada de última hora da parte da empresa que, poucas horas antes do prazo final para a entrega das propostas, em julho de 98, decidiu dar um lance para a aquisição da Telesp e não da Tele Centro Sul, enganando até mesmo seus sócios gaúchos da RBS que, no mercado de televisão, são ligados à Globo. Esta última, que já havia conquistado uma posição na telefonia celular em Minas Gerais (Banda B), acabou ficando, em associação com a Telecom Italia, com a Tele Nordeste Celular e a Tele Celular Sul (Banda A), muito aquém do desejado.

Havia um acordo informal entre a Globo e sua afiliada RBS, em que esta se concentraria na região sul, enquanto a Globo ficaria com a Telesp. Surpreendidos com o lance de última hora da Telefónica, a Globo perde a Telesp e a RBS fica impossibilitada de concorrer para outra área. Pela Lei Geral de Outorgas, o grupo Telefónica, integrante da TBS, não pode ter participação superior a 20 % em outra operadora de telefonia fixa. A Telefónica deve, assim, deixar a administração da CRT até 4 de fevereiro do ano 2000, quando completa 18 meses de assinatura da compra da Telesp.

A CRT (Companhia Riograndense de Telecomunicações), uma das quatro companhias independentes do Sistema Telebrás (as outras eram: Ceterp, CTBC e Sercontel), que pertencia ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul, havia sido adquirida pela TBS, em associação com a RBS, em dezembro de 97, antes da privatização do sistema. A Telefónica terá agora que se desfazer do controle da CRT, na qual possui 85,19 % de participação (podendo assumir, em todo caso, uma posição inferior a

20 %), para que possa continuar com os 87,28 % que detém no capital da Telesp. O controle da CRT tem que ser transferido para as empresas que já operam na área de concessão correspondente ao sul e ao centro-oeste do Brasil.

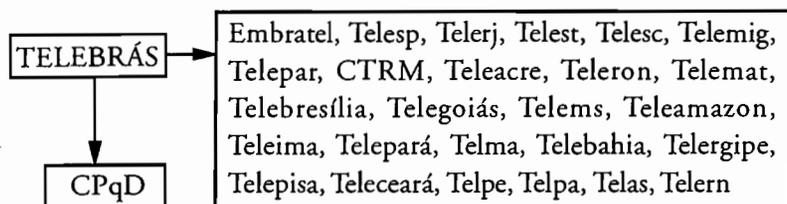
Todo esse episódio teve repercussão política porque “esperava-se” que o consórcio Opportunity/ Telecom Itália adquirisse a Tele Norte Leste e não a Tele Centro Sul. Dessa forma, o único consórcio que estava concorrendo para a Tele Norte Leste era o Telemar, que venceu com o inexpressivo ágio de 1 % sobre o preço estabelecido. O consórcio Telemar teria sido formado pelo governo de última hora para forçar a entrada de outros grupos na venda da Tele Norte Leste, conforme noticiou a imprensa². Os diagramas a seguir dão o quadro mais completo da reforma até o momento, incluindo as últimas concessões das empresas-espelho. A idéia de empresas-espelho da Embratel e das teles de telefonia fixa, surgidas com a fragmentação da Telebrás, vai no sentido de garantir a existência de competição em cada área. Ao contrário das teles herdeiras da infraestrutura local da Telebrás, as empresas-espelho não têm as mesmas obrigações de serviço universal.

Em todo caso, ao menos nos principais mercados do país, prevê-se a concorrência entre duas empresas de telefonia fixa e duas de telefonia celular. Assim, em cada área de concessão, temos duas empresas – a herdeira da infraestrutura da Telebrás e a sua espelho – formando um duopólio no período de transição à concorrência a ser aberta em 2003. O mapa 1 apresenta a situação geral ao setor hoje. Ele se mostra mais complexo se lembrarmos que, em cada área há de fato pelo menos quatro operadoras (duas de telefonia fixa e duas de celular), podendo este panorama ampliar-se, assim que a Anatel permitir a operação de telefonia local aos concessionários de TV segmentada no país³.

2 A imprensa divulgou em fitas que continham uma série de diálogos entre os negociadores do governo. Estas gravações foram feitas três semanas antes do leilão, através de uma escuta instalada na central de negociações no RJ, o prédio do BNDES. As fitas comprometeram Mendonça de Barros, ministro das Comunicações, André Lara Rezende, presidente do BNDES, e seu vice-presidente José Pio Borges, além do próprio Presidente Fernando Henrique Cardoso. Eles foram acusados de manipularem o leilão por favorecerem um dos licitantes, dando-lhe informações que o privilegiaria. Pressionados pediram demissão, com exceção do último, obviamente.

3 Sobre a situação atual da TV Segmentada no Brasil, vide Bolaño, 1999.

Diagrama I - O SISTEMA TELEBRÁS



O Sistema Telebrás era composto também por quatro companhias independentes: as operadoras das prefeituras dos municípios de Londrina-PR, a Sercomtel e de Ribeirão Preto, Ceterp. As operadoras de âmbito local CTBC, da região do ABC Paulista e a operadora de âmbito estadual, a CRT no Rio Grande do Sul.

Diagrama II - PRIVATIZAÇÃO DA TELEFONIA FIXA

Área	Preço mínimo	Preço final	Consórcio vencedor	Consórcios concorrentes
Tele Norte Leste	R\$ 3,4 bilhões	R\$ 3,433 bilhões	Telemar	Telecom Italia; Telefonica S.A.; BR Telecom
Tele Centro Sul	R\$ 1,95 bilhão	R\$ 2,07 bilhão	Opportunity e Telecom Italia	Telefonica S.A.; Iberdrola e Bilbao Vizcaya; Bell South e Safra; Br Telecom e Telecom Italia
Telesp	R\$ 3,52 bilhão	R\$ 5,783 bilhões	Portugal Telecom e Telefonica S.A.	Telefonica S.A., Iberdrola e Bilbao Vizcaya; Bell South e Safra; Br Telecom; Telecom Italia e Globopar/Bradesco

Fonte: Tabela elaborada a partir da pesquisa em arquivos do NUPEC/UFS – (Jornal Gazeta Mercantil – todos os números do ano de 98; Folha de São Paulo e Jornal do Brasil).

EMBRATEL	
Preço mínimo: R\$ 1,8 bilhão	Preço final: R\$ 2,650 bilhões
Empresa vencedora: MCI*	Empresa concorrente: Sprint

Fonte: Idem

Diagrama III - PRIVATIZAÇÃO DA TELEFONIA CELULAR - BANDA A

Área	Preço mínimo	Preço final	Consórcio vencedor	Consórcios concorrentes
Tele Norte celular	R\$ 90 milhões	R\$ 188 milhões	TIW e Opportunity	-
Tele Nordeste celular	R\$ 225 milhões	R\$ 660 milhões	Globopar/ Bradesco e Telecom Italia	Vectra Empreendimentos; Telepar Participações; Opportunity; Air Touch Netherland
Tele Leste celular	R\$ 125 milhões	R\$ 428 milhões	Iberdrola e Telefonica S.A.	Bell Canadá; France Telecom;; Air Touch; Opportunity; Cowan
Tele Centro-Oeste Celular	R\$ 230 milhões	R\$ 440 milhões	Splice	France Telecom; Telesim
Telemig Celular	R\$ 230 milhões	R\$ 756 milhões	TIW e Opportunity	Algar; Telepart Participações
Tele Sudeste celular	R\$ 570 milhões	R\$ 1,36 bilhão	Telefonica S.A.e Iberdrola	Bell South; Telecom Italia; NTT; Andrade Gutierrez
Telesp celular	R\$ 1,1 bilhão	R\$ 3,588 bilhões	Portugal Telecom	Italia Telecom; Telefonica S.A.; TIW; France Telecom; Southwestern Bell; British Telecom; Air Touch; Opportunity; Cowan
Tele celular Sul	R\$ 230 milhões	R\$ 700 milhões	Globopar/bradesco e Telecom Italia	Air touch; Telecom Italia; France Telecom

Fonte: Idem

Diagrama IV - CONCESSÕES DE TELEFONIA CELULAR – BANDA B

Área	Preço mínimo	Preço final	Consórcio vencedor
Área 1-região metropolitana de São Paulo	R\$ 600 milhões	R\$ 2,647 bilhões	BCP: Bell South, Banco Safra, O Estado de SP e Splie
Área 2-estado de SP	R\$ 600 milhões	R\$ 1,32 bilhão	TESS: Eriline Celular, Primav Construções e Comércio Ltda, Têlia Overseas
Área 3- RJ / ES	R\$ 500 milhões	R\$ 1,508 bilhão	Algar: Korean Mobile Telecom, Construtora Queiroz Galvão e Grupo Algar
Área 4- MG	R\$ 400 milhões	R\$ 520 milhões	Vicunha, Telecom Italia, Globopar/Bradesco
Área 5- PN / SC	R\$ 330 milhões	R\$ 773,9 milhões	Global Telecom
Área 5- RS	R\$ 330 milhões	R\$ 334,5 milhões	Tele: Bell Canadá, TIW, Citibank, Banco de investimentos do BB, Operate Partic., Previ, Petros, Sistel, Funcef, Acrus, Fades, Telus e Fachesf
Área 6- DF/GO/TO/M-T/MS/RO/AC	R\$ 270 milhões	R\$ 338,5 milhões	Americel
Área 7- AM/RR/AP/PA/MA	R\$ Não houve	R\$ 60,5 milhões	Splice e Inepar
Área 8- BA/SE	R\$ 230 milhões	R\$ 250 milhões	Vicunha
Área 9- PI/CE/RN/PB/PE/AL	R\$ 230 milhões	R\$ 555,5 milhões	BSE: Bell South, Banco Safra, O Estado de SP, RBS

Fonte: Idem

Diagrama V - CONCESSÕES DE EMPRESAS-ESPELHO

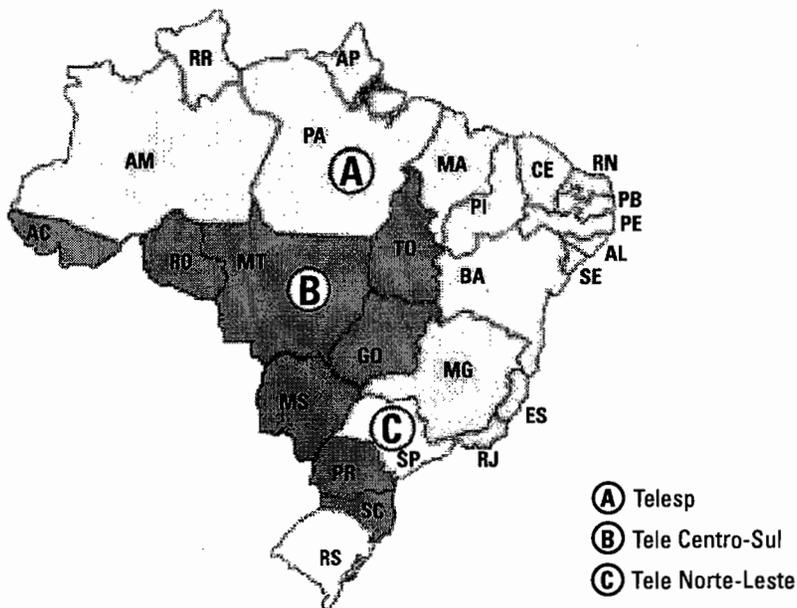
Área	Preço mínimo	Preço final	Consórcio vencedor	Consórcios concorrentes
Telesp	Não foi fixado	R\$ 70 milhões	Megatel*	Rio de La Plata
Tele Centro-Sul	Não foi fixado	R\$ 50 milhões	Global Village	Consórcio Sul Telefonia, formado por Canbrá e Megatel
Tele Norte-Leste	Não foi fixado	R\$ 60 milhões	Canbrá* Telefonica formado por: Bell Canadá, Qualcomm e Taquari	Fixel
Embratel	Não foi fixado	R\$ 55 milhões	Intelig (Bonari Holding: Sprint, France Telecom e National Grid)	Não houve concorrente

Fonte:Idem

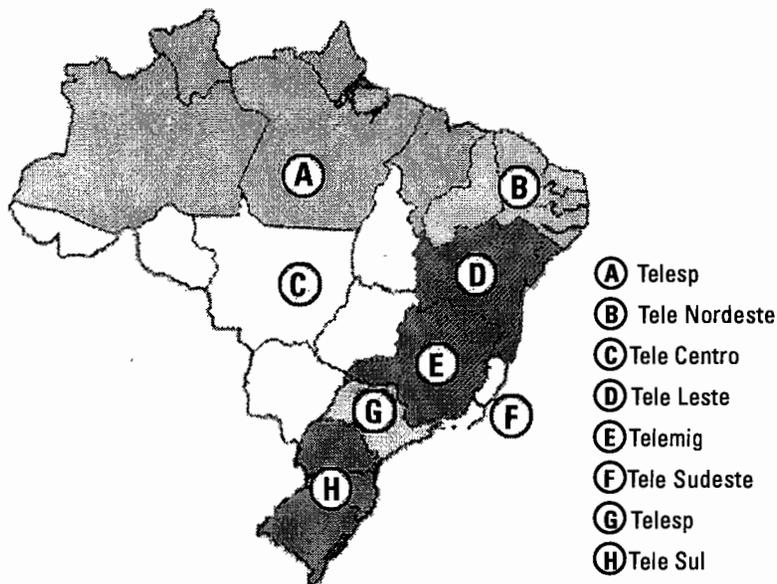
* Canbrá e Megatel criaram, em agosto deste ano, uma única marca para as empresas-espelho da Telemar e da Telesp. As duas empresas possuem os mesmos sócios controladores e passam agora a se chamar *Vésper*.

A compra da Sprint pela MCI, em setembro deste ano, irá mexer com a participação que a primeira tem na espelho da Embratel, a Intelig. A MCI controla a Embratel que tem como concorrente a sua espelho, a Intelig. Com a união das duas empresas americanas, a Sprint terá que vender a sua participação de 25% na Intelig.

Distribuição da Telefonia Fixa por Região



Distribuição da Telefonia Móvel por Região



BIBLIOGRAFIA

BOLAÑO, C.R.S. e MASSAE Fernanda (1998). “O Novo Panorama das Telecomunicações”. Revista Eptic, 1999.

BOLAÑO, C.R.S.(1998). “A Reforma das Telecomunicações do Governo FHC”. Revista Universidade e Sociedade, fevereiro, São Paulo, Andes, 1998.

BOLAÑO, C.R.S.(1999). “A TV Segmentada no Brasil”. in Bocc.

LEAL, S.A.(1998). “Os movimentos em torno da quebra do monopólio estatal no sistema de telecomunicações no Brasil: A evolução do setor dos anos 80 à Lei Geral de Telecomunicações (LGT)”. São Cristóvão, UFS, 1998.

Sites e revistas:

www.anatel.gov.br

www.teletime.com.br

www.mc.gov.br

www.telepress.com.br

www.paytv.com.br

Pensamento Comunicacional Latino-Americano

Revista científica eletrônica

Edições trimestrais (outubro/janeiro/abril/julho)

endereço:

**[www.umesp.com.br/
unesco/pcla/index.htm](http://www.umesp.com.br/unesco/pcla/index.htm)**

publicada pela

**Cátedra UNESCO/UMESP de Comunicação
Universidade Metodista de São Paulo - Brasil**

em parceria com a

**ALAIC
Asociación Latinoamericana de
Investigadores de la Comunicación**