

Comentário

TELECOMUNICAÇÕES X PRIVATIZAÇÕES

Nadejda Marques*

Na “era da informação”, onde mudanças profundas revolucionam a estrutura sócio-econômica mundial, as telecomunicações situam-se como um dos setores com forte tendência à privatização. Praticamente todos os países já privatizaram ou estão privatizando a totalidade ou partes de seus sistemas.

Este trabalho procura estabelecer uma relação entre as necessidades do setor e sua potencialidade apreciando argumentos contra e a favor das privatizações. Em seguida, analisa-se o modelo de privatização brasileiro comparativamente ao modelo mundial.

O monopólio das Telecomunicações no Brasil, instituído, formalmente, pela constituição de 1988 (Art. 221/XI) incluindo serviços telefônicos, transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações, teve início, na prática, em 1972. Nesse ano, o Estado cria a Telebrás como empresa pólo e outras de atuação regional ou estaduais passando, então, a explorar diretamente e, de forma quase exclusiva, os serviços de telecomunicações.

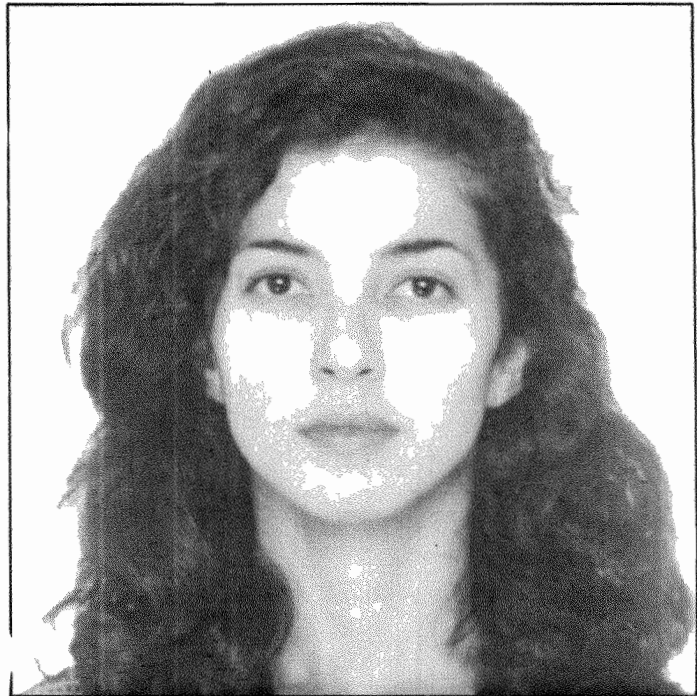
No entanto, já na década de 70, as condições do mundo são alteradas inviabilizando os monopólios estatais. Os financiamentos internacionais são concedidos para empreendimentos privados e não mais para os governos. A hegemonia neoliberal dos países capitalistas desenvolvidos e depois imposta aos países subdesenvolvidos pelo acordo de Washington consagra o livre mercado, a globalização e a redução dos déficits públicos reduzindo as atribuições e o intervencionismo do Estado na economia. Consequentemente, apregoa políticas privatizantes para todos os setores onde antes atuavam empre-

sas estatais. O fim da Guerra Fria propicia o avanço dessa tendência também para as economias ex-socialistas da Europa Oriental, onde era absoluta a presença de empresas públicas.

Ao processo que redefine as funções básicas do Estado é incluída a avaliação do setor de telecomunicações. O Brasil, com 6,56 telefones por 100 habitantes ocupa posição no ranking mundial nada condizente com sua condição de 10ª economia mundial.¹ O déficit estimado de 10 milhões de linhas representa os quase 81% dos domicílios residenciais, 47% dos estabelecimentos de negócios e 98% das propriedades rurais sem telefone.

A reforma do setor seria, a princípio, orientada para a resolução de problemas a nível do atendimento das necessidades da população por serviços básicos de telecomunicação com preços acessíveis, de qualidade e, também, na expansão e modernização das redes de telecomunicações, prestação de novos serviços fundamentais à inserção da economia brasileira no contexto internacional.

Esses esforços, que demandam altos investimentos, dado a necessidade de adequação tecnológica, são incompatíveis com a situação de Estado altamente deficitário e com pendências urgentes no campo social.



* Aluna do 9º período do curso de Ciências Econômicas da FCG - UNA.

¹ O Brasil ocupa o 42º lugar entre os 47 países com mais de 1 milhão de habitantes e é o 10º na América Latina.

Para resolução desse impasse é necessário a flexibilização do monopólio estatal na exploração dos serviços de telecomunicações, permitindo, assim, a participação da iniciativa privada no provimento de tais serviços.

Mesmo com o reconhecimento do papel estratégico das telecomunicações na competitividade internacional e a constatação de que a iniciativa privada está melhor capacitada que o Estado para prover as necessidades do setor, o programa de privatização brasileiro encontra entraves de natureza ideológica, política, técnica, econômica e jurídica.

Categorias profissionais organizadas em sindicatos temem o desemprego, correções salariais e perda de garantias e privilégios conquistados. Políticos temem a redução de sua margem de barganha, prestígio e poder de manipulação de recursos em troca de conveniências legítimas ou não. Governos temem a perda de receita e do uso político-econômico das tarifas. E, em síntese, apresentam três críticas principais.

Primeiramente, é posto que estatais podem ser eficientes e podem ser administradas por governos honestos. Nesse argumento, a hipótese é sincera, mas o conceito de eficiência perde muito de seu significado. Notoriamente, de todas as formas de organização da atividade econômica, a menos "eficiente" é o monopólio. A natureza da eficiência pede um vetor de relação, o que inexistente na atividade monopolista.

A crítica quanto a redução de empregos é perfeitamente cabível. É de se esperar que toda empresa privada, em qualquer parte do mundo, reduza seu efetivo (a British Telecom, a primeira empresa de telecomunicações a ser privatizada demitiu 90 mil empregados entre 1990 e 1994). Nessa análise cabe discutir o custo-

benefício do processo privatizante uma vez que o desemprego apresenta-se como motivo de maior preocupação mundial. Além disso, as novas formas de gestão empresarial demonstram que manter empregos desnecessários é um equívoco comprometedor da atividade produtiva. Questiona-se se o contribuinte deveria bancar a estabilidade de trabalhadores pouco produtivos.

Uma terceira preocupação surge do temor da instituição de monopólios e oligopólios privados em setores estratégicos, ameaçando a economia e a segurança nacional. Embora possam existir casos em que a situação de monopólio seja desejável, como por exemplo, a distribuição de energia elétrica, o monopólio privado, na forma de concessionário, está sempre sob constante vigilância e permanente ameaça de perder a concessão caso não cumpra as regras e legislação do contrato. Quanto à questão de soberania nacional, nada causaria maior constrangimento do que a exclusão da corrida globalizante.

Na comparação das Telecomunicações em alguns países observamos que alguns, como França e Alemanha, convivem até hoje com estatais nesse setor e nem por isso deixam a desejar a nível de eficiência. Outros, como os EUA, nunca contaram com uma forte empresa estatal no setor de telecomunicação, mas tiveram que regulamentar a atuação da iniciativa privada.

• Inglaterra

A Inglaterra foi o primeiro país a privatizar as suas telecomunicações e abrir espaço para concorrentes na Europa. A desregulamentação privatizou a PTT.UK, adotando também uma política de controle de preços que se tornou um modelo para as outras nações. Ao invés de adotar um esquema complexo de total competição, o Reino Unido optou, primeiramente, pelo duopólio. Houve a seleção de um concorrente para a PTT e elaborada uma legislação para facilitar o entrosamento entre as duas empresas. Quando o duopólio não produziu os efeitos esperados de aumentar a modernização e eficiência do sistema, o parlamento britânico decidiu ampliar a base de competição. Em 1981, foi assinado o documento que previa a privatização das telecomunicações. O processo foi iniciado em 1982, e, em 1984, 51% da companhia estatal foi vendida (British Telecom). Os critérios para aquisição da empresa foram:

- seguir os padrões de serviços internacionais;
- submeter-se à determinação de preços;
- praticar métodos contábeis que frustrariam o subsídio cruzado entre o monopólio e os serviços competitivos;
- não discriminar usuários;
- fazer interligações entre os usuários e a rede da nova operadora do setor.

Na comparação das Telecomunicações em alguns países observamos que alguns, como França e Alemanha, convivem até hoje com estatais nesse setor e nem por isso deixam a desejar a nível de eficiência.

Em 1990, a Mercury recebeu uma licença exclusiva para competir com a BT na área de tráfego intenso e serviços internacionais. O governo criou a OFTL (Office of Telecommunications). A OFTL é um departamento governamental que não define as tarifas mas tem autoridade para dar "advertências" com referência às mesmas. Esta entidade deveria assegurar também que as empresas estejam no processo de competição e atendam aos interesses dos consumidores. O diretor da OFTEL (DGT) e a secretaria de Estado da Indústria têm autoridade de conceder licenças para as firmas poderem operar no setor. A BT e a Mercury foram barradas de prover serviços de entretenimento até o ano 2000. Atualmente, além das 2 empresas citadas, a Kingston Communications oferece serviços de telecomunicações (voz e texto, Local e internacional). A liberalização do mercado é relativa, pois a BT domina cerca de 90% deste com serviços locais, domésticos, longa distância, serviços de voz e texto, internacionais, VANS, Telex, móveis e videotextos. No serviço celular atuam a Cellnet e a Vodafone. O Reino Unido parece ter uma estrutura de tarifas que favorece a competição e o tráfego local. No entanto, um estudo da OCDE (Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico) mostra que a razão entre a tarifa local e de longa distância no Reino Unido é uma das mais caras. Isto significa que não ocorre subsídio das tarifas de longa distância para as locais, o que prejudica o pequeno usuário em detrimento do grande usuário.

• **Estados Unidos**

Nos EUA, os serviços de telecomunicações, assim como os de transportes, foram submetidos a um processo de desregulamentação na década de 80. Esse processo se caracterizou pelo fim da exploração de forma monopolística do mercado

desses serviços. No caso das Telecomunicações, depois da ação impetrada contra a formação de truste pela AT&T, essa empresa foi desmembrada em sete empresas: American, Bell Atlantic, Bell South, NYNEX, Pacific Telexis, Southwestern Bell e USWEST. Estas empresas passaram a cobrir telefonia básica e serviço de valor adicionado em regiões específicas dos EUA. As novas empresas assumem a exploração do mercado das ligações locais às regiões das quais possuem concessão e passam a competir pelos serviços interregionais. À AT&T cabe o serviço internacional juntamente com mais duas empresas e a fabricação de equipamentos telefônicos. As companhias telefônicas locais e mais 1300 companhias independentes exploram serviços de valor adicionado nas áreas franqueadas. A AT&T e mais 500 empresas exploram serviços de valor adicionado a longa distância e entre áreas. O serviço de telefonia móvel pode ser explorado pelas companhias locais e empresas de transporte. A telefonia celular é explorada por um duopólio, um restrito ao mercado das áreas metropolitanas e outro a área rural. A regulamentação dessa estrutura de mercado e seu funcionamento é garantido pelo Comitê Federal de Comunicações (FCC) quando o tráfego e os serviços são entre áreas ou internacional. Nas fronteiras de exploração das empresas locais, a autoridade responsável pela regulamentação e fiscalização são os Comitês Públicos Estaduais. Os serviços básicos nos EUA são considerados universalizados, na medida em que 93,3% das residências possuíam telefone em 1991.

• **México**

A TELMEX - Teléfonos de México S.A foi criada em 1947 pela Erickson e ITT. O governo mexicano comprou 51% da companhia. Os serviços eram fornecidos pela Secretaria de Comunicações e Transportes (SCT), por in-

termédio da Direção Geral de Telecomunicações e da TELMEX. Durante o ano de 1989, além dos 51% das ações da Telmex, o governo adquiriu 120 subsidiárias que forneciam serviços locais e a pequenas comunidades. Em 1989, a SCT e a Telmex operavam redes nacionais e de longa distância separadas, embora a Telmex tivesse 70% da rede. A concessão da Telmex para serviços telefônicos de voz expira em 2006 sendo que a concessão do monopólio sobre serviços de longa distância termina em 1997. Em 1990, a maioria das ações da Telmex foi vendida a um consórcio formado pela Southwestern Bell (uma das Bells norte-americanas), France Telecon e ao grupo Caruso (um conglomerado mexicano) por US\$ 1,76 bilhões. O restante das ações foi negociado na Bolsa de Valores de Nova Iorque. Ainda em 1990, a SCT fundou uma nova empresa, a Telecomunicações SCT, unindo a DGT e a Telégrafos Nacionais (Telerales). A Telecomunicações SCT atua como autônoma dentro da SCT, sua proprietária. Com exceção da telefonia celular, a Telmex e a SCT Telecom são as únicas empresas que oferecem serviços de telecomunicações. Embora sejam empresas distintas, atuam de forma mais cooperativa do que competitiva. A Telmex concentra 70% da rede de longa distância e a SCT atende às comunidades rurais tanto em ligações locais quanto de longa distância, além de operar a rede de fax, telex e rede pública interligando dados.

• **França**

A partir de janeiro de 1991, a France Telecon (empresa francesa de telecomunicações) de administração estatal, parte integrante do Ministério dos Correios, Telecomunicações e do Espaço passou a ser uma operadora autônoma de direito público. Adquiriu autonomia de gestão, personalidade jurídica e patrimônios próprios.

A nova relação da France Telecom com o Estado se rege pelos seguintes aspectos: tutela do ministério das telecomunicações assistido por instâncias consultivas; carta de compromisso que define os objetivos da France Telecom, quais são os serviços de monopólio e os que estão submetidos a regras de competição, a relação com usuários e o contrato de gestão. O contrato de gestão, negociado com o Governo, define os principais objetivos em matéria de serviços e de evolução tarifária global dos serviços públicos, as condições em que deve se recorrer ao mercado financeiro, os princípios de destinação do lucro, o sistema de avaliação das realizações previstas. Em relação à organização do setor de telecomunicações, a France Telecom conserva direitos exclusivos sobre a infra-estrutura básica da rede pública e sobre os serviços da telefonia e de Telex. A estrutura organizacional da France Telecom é formada por um Conselho, um órgão tripartite composto por 21 membros, 7 representam o Estado, designados pelos ministros cuja gestão se relaciona com a atividade de operação, 7 administradores designados por proposta do ministro responsável pela área e 7 membros diretamente eleitos pelos trabalhadores, a partir de uma lista de 5 organizações sindicais representativas. O conselho define as grandes orientações, os procedimentos de gestão e de celebração de contratos, os programas de investimentos e a política tarifária da France Telecom. O grupo France Telecom representa um volume de negócios de 136.500 milhões de francos, dos quais 15% corresponde a atividade internacional. É o 4º. operador mundial de telecomunicações por seu volume de negócios e o terceiro por seu tráfego internacional. A França possui 30 milhões de linhas. A rede altamente digitalizada permite uma generalização dos serviços na totalidade do território francês desde 1990. Em ter-

mos gerais, a França é um exemplo clássico bem sucedido de monopólio estatal de telecomunicações.

• **Japão**

Historicamente, as telecomunicações no Japão podem ser divididas em quatro períodos principais.

Antes de 1952, os serviços de telecomunicações eram fornecidos pelo Ministério dos Correios e Telecomunicações (MPT).

Os serviços básicos nos EUA são considerados universalizados, na medida em que 93,3% das residências possuíam telefone em 1991.

Em 1952, o MPT criou as empresas NTT e a KDD para todos os serviços domésticos. Ambas, pertencentes ao Estado, eram as únicas fornecedoras legais de telecomunicações. Em 1985 foram instituídas reformas sistematizadas em duas leis: a lei que transforma a NTT em sociedade anônima, isto é, uma empresa privada. No entanto, foi determinado que suas ações não poderiam pertencer a estrangeiros e que o governo deveria possuir um terço do capital acionário. Além disso, tornou-se obrigatório a NTT fornecer serviço universal e submeter ao MPT um plano anual de trabalho. O MPT pode exigir que a NTT cumpra os termos do plano de trabalho. A lei que regulamenta as

empresas de telecomunicações admite dois tipos de empresas:

Tipo I - possuem os meios

Tipo II - alugam circuitos das empresas do Tipo I. A lei estabelece várias restrições as empresas do tipo I, incluindo:

- no máximo 10% da empresa pertença a acionistas estrangeiros.
- Empresas do Tipo I não podem, sem razão, recusar serviço a qualquer pessoa dentro da sua área de trabalho.
- Empresas do Tipo I devem submeter as tarifas ao MPT para aprovação antes da oferta ou suspensão de serviços.
- Empresas do Tipo I devem registrar os planos de desenvolvimento dos meios com o MPT numa base anual.

A partir de abril de 1991, três novas empresas do Tipo I de longa distância estão competindo com a NTT. As outras empresas do Tipo I incluem sete regionais, duas internacionais e 16 fornecedores de serviços móveis. As empresas regionais geralmente fornecem os serviços de aluguel em cidades específicas e prefeituras, enquanto as empresas internacionais fornecem para toda a nação. Os fornecedores de serviço móvel restringem seus serviços a áreas metropolitanas específicas e prefeituras. Também estão incluídas na categoria do Tipo I firmas estrangeiras como AT&T, Jensei S.A., a IBM Japão e Nihon Unisys Ltda. Desde 1991, cerca de 912 empresas do Tipo II estão em operação. As tarifas locais são baseadas na duração da chamada e são uniformes em todo país devido à pequena dimensão do território. O valor das tarifas chamadas de longa distância é baseado no uso e na distância. Em relação aos países da OCDE, a tarifa comercial é um pouco acima da média. As tarifas internacionais e residenciais são mais baixas que a média da OCDE.

• Alemanha

A Alemanha está empenhada no desafio de unir a infra-estrutura e administração da Telecomunicações da Alemanha Ocidental e Oriental. Em 1997, a rede da Alemanha Oriental deverá ser igual à rede da Alemanha Ocidental. Este empreendimento requer elevado investimento, já que na unificação, a Alemanha Oriental possuía 1,8 milhões de telefones, ou seja, 13 telefones para cada 100 habitantes enquanto esta mesma proporção na Alemanha Ocidental era de 50 telefones para cada 100 habitantes. Para alcançar esse objetivo, a Alemanha planeja aumentar as instalações telefônicas de 1,8 milhões para 7 milhões; instalar 68 mil novos telefones públicos, entre outros.

Desde o início das Telecomunicações na Alemanha, a competição e a propriedade privada eram proibidas. A Bundespost foi instituída pela lei de Administração Postal de 1954 para satisfazer as necessidades de comunicação do país, controlava o serviço telefônico e postal. O serviço telefônico, por ser altamente lucrativo subsidiava os outros serviços. O deslocamento com o nível de investimento na infra-estrutura e com a inflexibilidade dos procedimentos da Bundespost levou a criação de uma série de comissões que discutiriam se a Bundespost deveria ser reestruturada. A primeira comissão foi criada em 1969, para investigar a organização e a função da Bundespost. Existiram ainda mais três comissões até 1985.

A Comissão Wittw possibilitou a criação da Lei de Reestruturação da Bundespost em 1 de julho de 1989. A Bundespost foi separada do Ministério dos Correios e Telecomunicações e Sistema de finanças postais e também desmembrada, formando-

se três empresas. Cada entidade funcionaria independentemente e, apesar de ser propriedade do governo, relacionar-se-ia com os seus clientes e fornecedores como se fosse uma empresa privada. A entidade de telecomunicações tornou-se a DBP Telekom e contribui com 10% de sua receita para os cofres públicos. Garantiu-se a DBP o monopólio sobre transmissão de voz. A competição em serviços de valor adicionado foi permitida. Foi aprovada uma 2a. rede celular e também era permitido a competição em serviços via rádio. A concorrência nos serviços de satélite de baixa velocidade foi permitida sem regulamentação. Quanto aos serviços "obrigatórios" as tarifas devem garantir a universalização dos serviços básicos. Serviços sem regulamentação podem ser oferecidos por escolha da Telekom sem envolvimento governamental na decisão.

A questão das privatizações no Brasil se insere por objetivos políticos e econômicos inter-relacionados. Politicamente, o argumento neoliberal apresenta o Estado como péssimo administrador e as empresas estatais com forte tendência a serem inchadas e perdulárias. Além disso, funcionam, muitas vezes, para atender os interesses dos partidos que eventualmente estejam no poder. Em termos econômicos, as privatizações poderiam servir para liquidar dívidas públicas internas ou externas, eliminar prejuízos, fazer caixa para investimentos em setores sociais, atrair novos investimentos para áreas essenciais (como é o caso das telecomunicações).

No tocante ao setor de telecomunicações o governo empenha-se na modalidade de privatização baseada na concessão de serviços do setor à

empresas privadas, permanecendo no negócio como poder regulador e fiscalizador. É um grave engano defender estas privatizações com o argumento de que poderão abater a dívida pública brasileira. Isto porque as causas do crescimento da dívida pública, como os efeitos monetários da elevação das reservas internacionais e distorções nos juros e no câmbio são desvinculadas das políticas privatizantes.² O sistema de concessões não gera entradas imediatas e as possíveis vendas de estatais não devem fugir a regra, considerando o valor de face em títulos com vencimento daqui a 20 ou 25 anos, as denominadas "moedas podres". De 1991 até hoje, entraram no caixa do governo, em dinheiro vivo, apenas R\$2,6 bilhões, quantia inócua visto a grandeza da dívida.

Dentre todas as contradições, o Brasil busca desenvolvimento à sua maneira. Não poderia ser de outra forma pois, não existe um modelo universal para a privatização de setor tão complexo. As estatais que exploram os serviços telefônicos e telecomunicações no país apresentavam prejuízos ou lucros baixos graças às políticas econômicas que arrochavam os preços dos produtos e serviços como forma de controle da inflação. As empresas recorriam a empréstimos e, dessa forma, adquiriam despesa extra com o juros da dívida. Com tarifas e preços reajustados pelo processo de reestruturação tarifária que tem por finalidade eliminar os subsídios cruzados e tornar verdadeira a relação entre custo e preços dos serviços, empresas como a Telepar no Paraná e a Telemig em Minas Gerais alcançam lucros bilionários em 1996 e exigem maiores considerações sobre o processo das privatizações.

² Só no Real, a dívida cresceu 106,19 %.

Sem modelo ou guia, o governo anunciou no final de 1995 medidas divisórias de águas com o Programa de Ampliação e Recuperação do Sistema de Telecomunicações e do Sistema Postal (PASTE). Nesse programa estão definidos os investimentos a serem realizados no Brasil, tanto pelo sistema Telebrás como pela iniciativa privada, no período 1995-1999, com enlace até 2003. São grandezas da ordem de R\$37,5 bi-

lhões nos primeiros cinco anos.

Está em andamento também a nova regulamentação do serviço de TV a cabo, o regulamento de outorga de concessões ou permissão para exploração de serviços de telecomunicações em base com comercial e serviços de radiodifusão, a política de utilização de satélites e definições sobre o uso de tecnologia digital para sistemas celulares.

Alguns serviços como radiodifusão e outros mais especializados (Paging e Trunking) já são promovidos por empresas privadas em regime de competição. Este precedente e a aprovação da emenda constitucional que flexibiliza o monopólio estatal na exploração das telecomunicações impulsionam a política liberalizante do setor que deve ser precisa e ponderada pois este setor não suporta políticas por tentativa de erro e acerto.

Referências

SADENBERG, Carlos Alberto. Estatais emperram base da economia. *Folha de São Paulo*. domingo, 29 de maio de 1994, especial A-3.

CINTRA, Marcos. Concessões, Parcerias e Privatização, *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, v.49, n.10, outubro de 1995.

FISCHER, Georges Charles. A Liberalização das Telecomunicações -I. *Estado de Minas*. segunda feira, 6 de maio de 1996, Informática/Telecomunicações p.7.

Comparação das Telecomunicações em alguns países - Texto informativo elaborado pela Subseção Dieese/Sinttel-MG e Subseção Dieese/Fittel