

## **2. Referencial Prático**

### **2.1 Setor das Telecomunicações**

Até os anos 50, as concessões dos serviços de telecomunicações eram distribuídas indistintamente pelos governos federal, estadual e municipal. Tal fato facilitava o surgimento de empresas operadoras e sua expansão de maneira desordenada, sem qualquer preocupação com a qualidade. No final dessa década existiam cerca de 1000 companhias telefônicas com grandes dificuldades operacionais e de interligação.

Já nos anos 60, foi dado o primeiro passo para o desenvolvimento ordenado das telecomunicações no Brasil através da aprovação pelo Congresso Nacional, da Lei 4.117, na qual era instituído o Código Brasileiro de Telecomunicações, responsável pela transformação do panorama do setor, disciplinando os serviços telefônicos e colocando-os sob o controle da autoridade federal. O Código definiu a política básica de telecomunicações, a sistemática tarifária e o planejamento de integração das telecomunicações em um Sistema Nacional de Telecomunicações (SNT) e ainda criou o Conselho Nacional de Telecomunicações com as atribuições de coordenar, supervisionar e regulamentar o setor de telecomunicações, autorizou a criação da EMBRATEL (Empresa Brasileira de Telecomunicações S.A.) na tentativa de articular as companhias existentes, organizar seus serviços e tornar possível aos brasileiros o acesso aos serviços internacionais e instituiu o Fundo Nacional de Telecomunicações (FNT), destinado a financiar as atividades da Embratel.

Após ter vivenciado uma grande expansão, o setor brasileiro de telecomunicações enfrentou, na década de 70, um longo período de restrição de investimentos. É importante ressaltar que, neste setor, baixo índice de investimento resulta em não atendimento da demanda, defasagem tecnológica e perda de qualidade de serviços. No início desta década, o nível de qualidade do serviço de telefonia de longa distância era bom, mas o da telefonia urbana era deficiente. Como solução, foi autorizada a criação de uma sociedade de economia mista, a TELEBRAS (Telecomunicações Brasileiras S.A), vinculada ao Ministério das Comunicações,

com atribuição de planejar, implantar e operar o Sistema Nacional de Telecomunicações. Neste sentido, com o objetivo de reduzir o número de operadoras, a TELEBRAS instituiu, em cada estado, uma empresa-polo e promoveu a incorporação das companhias telefônicas existentes, mediante aquisição de seus acervos ou de seus controles acionários. Este período foi marcado por um crescimento expressivo da planta telefônica.

Já nos anos 80, apesar do setor ter sido afetado pela difícil situação econômico-social do país, que dificultava a manutenção do nível de investimentos que eram exigidos por quase todos os setores demandantes de recursos públicos, e pelas mudanças significativas no cenário político, o processo de incorporação das companhias telefônicas foi quase concluído, ficando de fora apenas poucas companhias (que já eram privadas) em áreas menos estratégicas do país. Convém ressaltar que já nesta época, diversos estudos sinalizavam que a única forma de continuar desenvolvendo esse setor era introduzir a competição e privatizar alguns serviços públicos básicos.

De acordo com um trabalho realizado pelos autores Carneiro e Borges (2002) para o BNDES, foi na década de 90, mais precisamente no período de 1997 a 2000, que o setor de telecomunicações no Brasil sofreu mudanças dramáticas. Tais mudanças tiveram início em 1995, quando o Ministério das Comunicações propôs o primeiro plano de reestruturação do setor incluindo a competição e a abertura ao capital privado, um amplo programa de investimentos promovido pelo governo e apoiado significativamente pela mobilização de recursos humanos, financeiros e gerenciais privados, pretendendo transformar o setor de telecomunicações brasileiro em um agente para o desenvolvimento nacional, com capacidade de estimular a produtividade e garantir acesso universal aos serviços de telecomunicações.

Antes da privatização, o setor brasileiro de telecomunicações caracterizava-se da seguinte forma: (i) falta de credibilidade nos planos de expansão: linhas já pagas e não recebidas pelos compradores, (ii) preços abusivos tanto para linhas de telefones fixos quanto para linhas de telefones celulares, sendo essas últimas disponíveis somente para classe média alta, (iii) elevado tempo de espera para reparo das poucas linhas existentes e (iv) elevado tempo para completamento de uma chamada.

Em linhas gerais, o processo de reestruturação do setor brasileiro de telecomunicações ocorreu de acordo com os seguintes passos:

- Quebra do monopólio público em telecomunicações;
- Aprovação, pelo Congresso Nacional, da Lei Mínima das Telecomunicações que permitiu o estabelecimento de critérios para concessões de serviços. Essa lei foi de fundamental importância, uma vez que estabeleceu as condições jurídicas para licitação das concessões para exploração da Banda B de telefonia celular;
- Aprovação da Lei Geral de Telecomunicações que estabeleceu os princípios do novo modelo institucional do setor e, dentre outras coisas, criou e definiu o papel da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e os princípios do novo modelo tarifário;
- Aprovação, pela Anatel, do Plano Geral de Outorgas, que fixou parâmetros gerais para estabelecimento da concorrência no setor, definindo as áreas de atuação das empresas prestadoras de serviços de telefonia fixa e estipulando as regras básicas para abertura do mercado e autorizações futuras para exploração dos serviços;
- Reestruturação do Sistema Telebrás;
- Criação dos programas de universalização e de qualidade para o setor;
- Privatização das empresas resultantes da reestruturação.

Pode-se dizer que os dois principais pontos que nortearam todo o trabalho, tanto durante o processo de privatização quanto depois de sua implantação, foram a introdução da competição e a ênfase em acesso universal. As regras criadas, em termos de objetivos de universalização e qualidade, constituem-se em importantes pontos dos contratos de concessão e sinalizam quando os objetivos corporativos podem ser considerados legalmente atingidos, permitindo a entrada em outros mercados fora da área original de concessão.

Segundo Carneiro e Borges (2002), entre 1994 (quando o governo decidiu reestruturar o setor) e 1999/2000 (primeiros anos pós-privatização), verifica-se um aumento significativo em relação aos investimentos. Em 1994 foram investidos cerca de US\$ 3,08 bilhões, contra US\$ 12 bilhões em 2000 (depois da desvalorização da

moeda brasileira), sendo esperados pela Anatel investimentos até 2005 da ordem de US\$ 56 bilhões. Esses números compreendem apenas investimentos em equipamentos e redes, sem incluir o pagamento de licenças.

O arcabouço legal criado para telecomunicações teve grande influência para o êxito da introdução da competição no setor no Brasil, bem como para o sucesso da própria privatização. É importante ressaltar que, além da privatização das telecomunicações brasileiras ter sido realizada depois da de outros países, o que nos conferiu a oportunidade de aprender com seus erros, esse setor teve toda a regulamentação básica aprovada antes de sua reestruturação no país, incluindo a criação da Anatel, o que deu aos investidores privados estrangeiros a transparência necessária sobre as regras no futuro, sinalizando estabilidade e credibilidade para o processo.

De acordo com Carneiro e Borges (2002), o ano de 2001 encerrou o primeiro ciclo de investimentos do setor de telecomunicações pós-privatização (1997/1998 até 2001), com significativo avanço no que diz respeito ao cumprimento de metas. Esse primeiro ciclo de investimentos correspondeu basicamente aos seguintes eventos:

- Implantação das operadoras celulares de Banda B;
- Digitalização, expansão e modernização das operadoras celulares de Banda A;
- Expansão, digitalização e modernização das operadoras de telefonia fixa;
- Implantação das empresas-espelho de telefonia fixa;
- Implantação das empresas de transmissão de dados.

Ainda segundo Carneiro e Borges (2002), um novo ciclo de investimentos (2002/2004) está começando e terá características diferentes do primeiro no que se refere à perfil de investimentos. Nesse ciclo, ao contrário do que ocorreu no primeiro, as empresas de telefonia fixa não serão necessariamente os maiores investidores do mercado. A prioridade em termos de investimentos será a melhoria da qualidade da rede de modo a viabilizar a oferta de novos serviços de valor agregado, e a oferta de serviços fora das suas áreas de concessão originárias. O maior objetivo será conferir rentabilidade aos altos investimentos realizados até agora e diminuir a inadimplência dos Clientes. Em contra-partida, espera-se que os investimentos em telefonia celular

venham a crescer em relação a 2001, com a entrada das novas operadoras das bandas D e E e com a migração, por parte das operadoras das bandas A e B, para a tecnologia 2,5 G. Ainda assim, é importante ressaltar que isso ocorrerá em uma nova realidade, uma vez que é esperada, a curto prazo, uma onda de fusões e consolidações, que também irão requerer investimentos em integração operacional, TI e etc, no mercado brasileiro, de modo a ganhar novas economias de escala e de tamanho. O mercado de telecomunicações já iniciou uma consolidação de operadoras: Telecom Americas, Telesp Celular/Global Telecom, aliança entre Telefônica e Portugal Telecom, ofertas de compra (Telemig/Tele Amazônia) etc.

Do ponto de vista de Carneiro e Borges (2002), não existe, em princípio, redução das aplicações (investimentos e financiamentos) no setor, desde que existam bons projetos, garantias, compromissos dos sócios e adequada governança corporativa nas empresas. O objetivo é que o setor, no futuro, gere melhores serviços e preços mais baixos e crie condições em que todos poderão se beneficiar da competição, tornando realidade serviços universalizados e com boa qualidade, que é a base de todo o esforço desenvolvido para a reestruturação das telecomunicações brasileiras.