

Telecomunicações: flexibilização do monopólio e re-regulamentação

Pedro Crossetti *

O objetivo desta nota é demonstrar a viabilidade do operador público enquanto instrumento de expansão e modernização dos serviços de telecomunicações no Brasil. Procura-se enfatizar a evolução histórica do operador público nas duas últimas décadas, com especial atenção na determinação recíproca entre mudança tecnológica, estrutura de mercado e arcabouço institucional.

A fundamentação da proposta está baseada na necessidade de um operador público que preserve a unidade da rede (rede solidária) e promova a sua expansão e modernização de forma a estender os benefícios do novo paradigma a toda a sociedade e não apenas aos setores líderes, evitando a configuração setorial do que se convencionou chamar de modernização conservadora (Tavares 1993). Entende-se que as possibilidades técnicas de conformação de um novo modelo são inúmeras mas que somente a preservação da Telebrás enquanto unidade integradora permitiria captar as externalidades sociais. Ou seja, se é desejável expandir e difundir os benefícios das TI (Tecnologias de Informação) às diversas camadas da sociedade, deve-se visualizar perspectivas que não aumentem o hiato social do país.

É recolocado no estudo a pergunta básica: como atender efetivamente demandas diferenciadas que se estendem desde complexos serviços telemáticos até o mais primário acesso telefônico? A resposta a essa indagação não está nos mecanismos de mercado, que impulsionados por uma solução institucional dita ótima, absorveriam as franjas de baixa renda de nossa sociedade. Como bem observa Almeida (1994):

“Deve-se ressaltar, pois, que, à medida em que as TI se constituem em poderosos instrumentos de vantagens competitivas para as grandes empresas, particularmente as multinacionais, sua difusão na sociedade passa a se subordinar às estratégias competitivas destes mesmos agentes, a menos

* Mestre em Economia e Doutorando em Política Industrial do IE/UNICAMP

que existam políticas públicas que possibilitem sua difusão em âmbito menos restrito e a partir de demandas sociais mais gerais. Ou seja, não obstante a existência de um grande potencial nestas TI para aplicações de natureza mais social - tais como tele-educação ou as áreas de saúde pública ou agrícola - sua viabilização dependerá primordialmente da ação governamental, e não do setor privado” (Almeida 1994:49).

Mostrou-se em diversos estudos (Maculan, 1981; Moreira, 1989; Almeida, 1994 e Crossetti, 1995) como na década de setenta buscou-se montar um eficiente complexo serviços-indústria através de uma política de cunho desenvolvimentista que aceleradamente construiu a infra-estrutura básica de telecomunicações. Por outro lado, na década de oitenta, enfatizou-se a crise que afetaria o setor, que além das dificuldades intra-setoriais, foi influenciado pela crise macroeconômica que atravessou o país..

As dificuldades que a Telebrás enfrentou - limite de investimentos, absorção de superávites, controle sobre a captação de recursos de terceiros, tanto internos quanto externos e defasagem tarifária - tiveram como consequência uma fraca expansão da rede, queda nos níveis de qualidade e desarticulação indústria-serviços, com elevada capacidade ociosa dos fabricantes nacionais. Esse quadro de “crise planejada” deu origem a fortes pressões em favor da desregulamentação do setor, com propostas variando desde a liberalização e abertura do monopólio até a privatização da propriedade.

Nesse sentido, para a estatal, assim como para os diversos operadores públicos, colocam-se inúmeras fontes de pressão, que podem ser sintetizadas como se segue (Almeida 1994:141):

Setoriais

- tecnológicas: novas tecnologias, serviços e funções das telecomunicações;
- econômicas: pressão dos grandes usuários;
- sistêmicas: internacionalização das redes de telecomunicações e resistência à rede solidária.

Gerais

- globalização,
- pressão dos órgãos multilaterais,
- crise fiscal e dívida externa (América Latina).

Nesse momento seria interessante colocar algumas características que uma reestruturação da exploração dos serviços incorporaria numa das trajetórias possíveis. Primeiramente, o modelo a ser seguido deve preservar o monopólio dos serviços básicos (entenda-se, portanto, que a discussão deve ser feita sob o prisma dos serviços). Somente através da manutenção da unidade da rede (que propicie alguma forma de financiamento de serviços pouco rentáveis) conseguiríamos expandir os nossos serviços para a imensa massa da população. Explica-se melhor. "É interessante observar que vários países industrializados só consideraram privatizações/liberalizações de seus setores de telecomunicações após terem atingido o serviço universal".(Plano Nacional de Telecomunicações - Sistema Telebrás 1993:53). Portanto, há, hoje, uma clara competição por recursos escassos entre as necessidades do segmento de negócios e o objetivo de serviço universal. Parece evidente que a motivação básica do movimento de desregulação parte daí. Parece claro também que caso haja a privatização do Sistema de Telecomunicações Brasileiro - STB - ou a quebra do monopólio no serviço interurbano, "outros mecanismos reguladores passarão a ser necessários para substituir os recursos hoje originados dos serviços internacional e interurbano, para subsidiar a expansão dos serviços locais e rurais".(Plano Nacional de Telecomunicações 1993:53). O monopólio tal como ele é hoje, entretanto, receberia uma flexibilização, tornando-o "contestável", através de uma cuidadosa liberalização para os serviços de valor adicionado em um primeiro momento, e evoluindo para o estabelecimento da concorrência limitada nos serviços de telefonia celular.

Tal situação se constituiria (**a questão do timing é de importância fundamental**) após a reformulação de alguns parâmetros que sustentam o antigo modelo, instituindo uma nova estrutura que possibilite ao operador atingir a sua dupla missão - expansão e modernização.

Essa nova organização dos serviços pode ser sintetizado no que Nin Prates (1992) denominou modelo "misto" e que na presente nota recebe o nome de enfoque estratégico. O modelo pressupõe a recuperação da Telebrás enquanto unidade integradora, administrando a competição dentro do sistema e viabilizando a construção de uma rede digital integrada, única ao nível da infra-estrutura. A integração do sistema constituiria barreiras à entrada em favor do operador público, que lançando mão de economias de escala e escopo introduziria uma liderança no mercado (sempre na hipótese de eventual liberalização). Além disso o STB tiraria amplo proveito da

abrangência nacional de sua estrutura de comercialização e operações. Como estratégia paralela, a Telebrás efetuará uma internacionalização defensiva (como procederam as estatais européias), a fim de angariar mercados com o intuito de alavancar novos recursos para sustentar a concorrência em seu próprio mercado¹. O importante é a possibilidade de administrar a digitalização da rede, de forma seqüencial (sem superposição de redes com a conseqüente duplicação de esforços), consolidando uma RDSI² - e viabilizando a digitalização da rede urbana de acesso aos assinantes.

Acredita-se que a evolução teria seqüência um pouco diversa. Em vez de a digitalização se expandir simultaneamente na rede local e interurbana, verificaríamos uma pioneira digitalização da rede interurbana³. Em princípio em razão da liderança da EMBRATEL na modernização de sua rede e de suas maiores possibilidades financeiras frente às operadoras locais, em seguida em função da forte pressão por modernização estabelecida pelos grandes usuários em âmbito nacional (e possíveis concorrentes em rede, em função da liberalização do mercado), além da pressão proveniente da interligação de nosso sistema nacional ao fluxo internacional de informações. Nesse modelo, portanto, a EMBRATEL teria papel preponderante (como no começo da construção do STB). Progressivamente a digitalização alcançaria o usuário final - o assinante - oferecendo toda uma gama de serviços telemáticos, constituindo assim a RDSI - faixa estreita. Observe que a ligação com o assinante se fará via pressão da constituição de uma rede nacional digitalizada, quando então as operadoras locais se veriam compelidas a modernizar suas próprias redes.

Contudo, o que deve ser deixado bem claro é que a possibilidade de construção de uma RDSI passa necessariamente por uma reformulação da condição funcional, jurídica e econômica da holding Telebrás. Dotar a Telebrás de uma lógica privada-empresarial, livrando-a das amarras do Direito Administrativo, assemelhando-se a uma repartição pública, sempre a

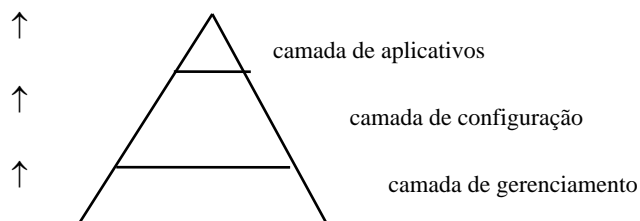
1. Sobretudo através da modernização da planta que contaria com uma base mercadológica ampliada possibilitando amplamente a amortização dos gastos em P&D

2. RDSI - Rede Digital de Serviços Integrados, ou seja, uma rede telemática integrada e não fragmentada.

3 Essa conformação evoluiria como o modelo francês, em contraposição ao modelo americano (de redes fragmentadas e concorrentes entre si), que concentrou os recursos na expansão e digitalização da rede telefônica e em paralelo desenvolveu uma eficiente rede de pacotes integrada (Transpac). Enfim, se incorporaria à rede a lógica de exploração da telefonia em contraposição à lógica da demanda (**technological push vs. demand pull**) - ou seja, integra-se seqüencialmente a rede se adiantando à demanda. (Nin Prates 1992:56)

mercê das oportunistas inferências políticas, é condição essencial para a consecução dos objetivos pré determinados. A nova estrutura se assentaria na idéia de uma privatização da gestão, através da formulação de um Contrato de Gestão que assegure entre outras coisas autonomia administrativa, fonte estável de recursos, planejamento de longo-prazo e gerência profissional, perspectivas vitais para o desenvolvimento sustentado do setor.

Recolocando a proposta na forma do modelo OSI - *Open System Interchange*, podemos simplificadamente construir uma pirâmide em três níveis: o nível inferior seria formado pela rede física de infra-estrutura, o nível intermediário seria composto pela camada de gerenciamento e o nível superior seria conformado pelos aplicativos (serviços de valor adicionado, por exemplo). Segundo a proposta o monopólio seria mantido na camada inferior de forma a manter a “solidariedade da rede” (Almeida 1994:147), permitindo os benefícios sociais advindos dessa estrutura. A camada intermediária seria flexibilizada de forma a permitir uma variabilidade de configurações (**configuration flexibility**) aos grandes usuários, sem entretanto perder o controle do gerenciamento da rede (impedindo a perda dos usuários mais lucrativos). A camada superior seria aberta à concorrência.



Vale destacar, entretanto, que tal estrutura só é possível após uma reestruturação do operador público que permita torná-lo moderno tecnologicamente, ágil comercialmente e diverso no leque de serviços, permitindo gerenciar de forma flexível a camada intermediária a fim de apresentar soluções customizadas aos grandes clientes.

A fim de dotar o STB de capacidade concorrencial, três medidas são fundamentais:

- i) manutenção de uma política tarifária que cubra os custos e remunere o capital (inclusive a tarifa local⁴);
- ii) continuidade da eliminação dos subsídios cruzados entre os serviços local e interurbano (sobretudo reduzindo as tarifas internacionais, cujo diferencial para o nível internacional vem provocando grande evasão de recursos - **call back**);
- iii) substituição do modelo de autofinanciamento (compra de um acesso telefônico em troca de ações da operadora pública) por outro em que o cliente tenha acesso ao sistema com baixas taxas de entrada, integrando um novo contingente de indivíduos e empresas que hoje não tem condições financeiras de acesso aos novos serviços, apesar de terem condições de pagar pelo seu uso⁵(o sistema de aluguel de linhas por parte das operadoras parece bem sucedido).

Além disso cinco linhas mais gerais, porém fundamentais, devem ser seguidas (ECIB 1994):

A) expansão, melhoria de qualidade e oferta de novos serviços, tendo em vista a segmentação empresarial do mercado tanto na faixa empresarial (grande versus pequenas e médias empresas) como da parcela residencial (famílias de alta versus baixa renda). As grandes empresas, crescentemente, além dos serviços móveis e pessoais, demandam serviços de comunicação de dados, de baixa e alta velocidade, multimídia, além de toda uma gama destinada à automação e informatização de seus processos organizacionais e produtivos. Já as pequenas e médias empresas demandam serviços telefônicos convencionais e de baixo custo, bem como serviços de dados e interligação entre computadores. As famílias de alta renda necessitam de serviços avançados e suplementares, fixos e móveis de telefonia, multimídia, acesso a bancos de dados e meios de interligação entre computadores. As famílias de renda média demandam mais linhas telefônicas e tendem a reproduzir o padrão de consumo da faixa alta, enquanto que as de baixa renda

4 Observa-se que a parcela da população que possui um terminal telefônico tem ampla capacidade de pagar tarifas locais mais realistas.

5 A expansão se faria via recursos oriundos do aumento da receita operacional em decorrência do aumento das tarifas locais e da incorporação de maior número de assinantes (tendo sempre que respeitar as condições de expansão impostas pela rede - capacidade de instalação - e pelos fabricantes). Além disso a redução do subsídio cruzado traria implícito uma reformulação do conceito de universalização dos serviços admitindo-se explicitamente a impraticabilidade do fornecimento de telefones a ampla gama da população que seriam atendidos por serviços alternativos como foi comentado.

em geral requerem não a linha telefônica convencional e sim acessos telefônicos na forma de linha virtual, compartilhada e telefonia pública;

B) extensão e diversificação dos mecanismos de financiamento, (incluindo-se uma recomposição tarifária, como apontado acima), abrangendo a captação de recursos pela Telebrás na forma de euro bônus ou ADR (*American Depositary Receipts*), além da utilização do potencial de financiamento do sistema BNDES (atualmente impedido de financiar empresas estatais face a resolução 1718/89 do BACEN) que, por sua vez, aproveitaria a alta rentabilidade de boa parte dos investimentos a serem financiados;

C) emprego do poder de compra do sistema de telecomunicações como ferramenta de uma estratégia de promoção de competitividade da indústria de equipamentos do país, enfatizando o capital nacional, a criação de tecnologia e a agregação de valor local;

D) ampliação da presença do capital privado nas telecomunicações, envolvendo a formação de parcerias e alianças estratégicas com as empresas estatais, beneficiando-se da flexibilidade e do aporte de recursos para investimentos em mercados de grande rentabilidade e em rápida expansão⁶;

Essas são algumas das modificações que se propõe a exploração dos serviços, a fim de torná-lo dinâmico mais uma vez e diminuirmos o gap que nos separa dos países avançados.

A flexibilização do monopólio e a adoção de um enfoque estratégico de reestruturação dos serviços de telecomunicações (Almeida 1994) parecem-nos a proposta mais sensata no caminho de diminuir a exclusão social do país e simultaneamente buscar a dinamização tecnológica, dada sua importância fundamental na difusão do novo paradigma. Considerações de curto-prazo (como proceder uma venda patrimonial para exclusivamente diminuir uma dívida interna facilmente recomposta por políticas macroeconômicas mal conduzidas) não devem obscurecer o debate verdadeiro em torno de perspectivas de longo-prazo que estabeleçam as novas diretrizes de uma regulamentação do setor, tal como procederam alguns países desenvolvidos. Enfim, é preciso concretizar a verdadeira modernidade que não se enquadra

⁶ Além disso seria interessante a médio prazo iniciar um processo de “internacionalização defensiva”, tendo como pressuposto a insustentabilidade de manutenção de um quadro nacional estático e fechado, comercialmente isolado dos fluxos de investimentos internacionais na área de serviços de telecomunicações.

tão somente em aproximar um terço de nossa população ao primeiro mundo, mas de diminuir o enorme hiato social que separa os dois Brasis.

Referências bibliográficas

- ALMEIDA, M.W.. *Reestruturação, Internacionalização e Mudanças Institucionais das Telecomunicações: Lições das Experiências Internacionais para o Caso Brasileiro*. Tese de Doutorado, Campinas, 1994a.
- ALMEIDA, M.W.. *Reforming National Telecommunications, Systems In LDC's: Globalization And Pressures For Change*. Paper accepted in the "Communication Technology Policy Section" of the Scientific Conference of the International Association of Mass Communication Research. Seul-Coréia, julho 1994b.
- CROSSETTI, P.A.. *Serviços de Telecomunicações no Brasil: O Desempenho do Operador Público da Década de Oitenta*. Dissertação de Mestrado, Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas, 1995.
- CURIEN, N. & GENSOLLEN, M.. *Economie des Télécommunications: ouverture et réglementation*. Paris, ed.Economica, 1992.
- ECIB. *Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira - IE/UNICAMP - IEI/UFRJ - FDC - FUNCEX*. Campinas, Ed. UNICAMP e Ed. Papyrus, 1994.
- MACULAN, A.M. & LEGEY, L.R.. *Um Novo Sistema de Regulação das Telecomunicações no Brasil: as experiências internacionais e os elementos para a reestruturação dos serviços de telecomunicações*. COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, 1994.
- MACULAN, A.M.. *Processo Decisório no Setor de Telecomunicações*. Tese de Mestrado, IUPERJ, Rio de Janeiro, 1981.
- MOREIRA, M.. *Progresso Técnico e Estrutura de Mercado: O Caso da Indústria de Teleequipamentos*. Tese de Mestrado, Instituto de Economia Industrial, UFRJ. Rio de Janeiro, 1989.
- NIN PRATES, L.R.. *Tecnologias da Informação: A Trajetória Tecnológica da Nova Infra-Estrutura de Teleinformática a Nível Mundial e no Brasil*. Tese de Mestrado, instituto de economia Industrial, UFRJ, Rio de Janeiro, 1992.
- TAVARES, M.C. & FIORI, J.L.. *Desajuste Global e Modernização Conservadora*. São Paulo, Ed. Paz e Terra, 1993.
- TELEBRÁS. *Política de Crescimento Auto-Sustentado do Sistema Telebrás - Exposição de Motivos Conjunta*. Brasília, 1992.
- TELEBRÁS . *Plano de Desenvolvimento das Telecomunicações*. Mimeo, Brasília, 1993.