

**SECRETARIA DA COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO** ISSN 1676-4994  
**FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA** ISBN 85-7173-015-6  
Siegfried Emanuel Heuser

A Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (FEE) tem estimulado e apoiado as iniciativas de aprimoramento técnico e acadêmico de seus pesquisadores. Dentro dessa perspectiva, a titulação representa a elevação do patamar de competência do corpo técnico e, também, um elemento estratégico frente às exigências institucionais que se colocam no campo da produção de conhecimento. Na última década, o esforço coletivo da FEE tem se direcionado para o doutorado. A série Teses FEE foi criada para divulgar as teses de Doutorado recentemente produzidas pelos pesquisadores da FEE.

# **AS MEDIAÇÕES CRUCIAIS DAS MUDANÇAS POLÍTICO-INSTITUCIONAIS NAS TELECOMUNICAÇÕES DO BRASIL**

**Renato Antônio Dalmazo**

*Menção honrosa no VIII Prêmio Brasil de Economia, na categoria Livro/Tese de Doutorado, promovido pelo Conselho Federal de Economia, em 2001.*

**TESES FEE Nº 2**

Porto Alegre, novembro de 2002



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Secretaria da Coordenação e Planejamento

## FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA Siegfried Emanuel Heuser

CONSELHO DE PLANEJAMENTO: **Presidente:** José Antonio Fialho Alonso. **Membros:** André Meyer da Silva, Ernesto Dornelles Saraiva, Ery Bernardes, Eudes Antidis Missio, Nelson Machado Fagundes e Ricardo Dathein.

CONSELHO CURADOR: Fernando Luiz M. dos Santos, Francisco Hypólito da Silveira e Suzana de Medeiros Albano.

### DIRETORIA:

**PRESIDENTE:** JOSÉ ANTONIO FIALHO ALONSO

**DIRETOR TÉCNICO:** FLÁVIO B. FLIGENSPAN

**DIRETOR ADMINISTRATIVO:** CELSO ANVERSA

### CENTROS:

**ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS:** Guilherme Xavier Sobrinho

**PESQUISA EMPREGO E DESEMPREGO:** Roberto da Silva Wiltgen

**INFORMAÇÕES ESTATÍSTICAS:** Jorge da Silva Accurso

**INFORMÁTICA:** Antônio Ricardo Belo

**EDITORIAÇÃO:** Valesca Casa Nova Nonnig

**RECURSOS:** Antonio Cesar Gargioni Nery

D148 Dalmazo, Renato Antônio, 1948-

As mediações cruciais das mudanças político-institucionais nas telecomunicações do Brasil/Renato Antônio Dalmazo.- Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2000.- (Teses FEE; n. 2)  
328p.: tab.

ISBN

ISSN 1676-4994

Tese (Doutorado) — Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, 1999.

1. Telecomunicações — Brasil — Aspectos econômicos. 2. Políticas Públicas — Brasil — Aspectos econômicos. I. Título. II. Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser. III. Série.

CDU 654(81)

321.6/8(81)

CIP

Yara Maria Centeno Teixeira

CRB-10/617

Tiragem: 100 exemplares.

Toda correspondência para esta publicação deverá ser endereçada à:

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA Siegfried Emanuel Heuser (FEE)

Rua Duque de Caxias, 1691 — Porto Alegre, RS — CEP 90010-283

Fone: (51) 3216-9049 — Fax: (51) 3225-0006

E-mail: [diretoria@fee.tche.br](mailto:diretoria@fee.tche.br)

[www.fee.tche.br](http://www.fee.tche.br)

Tese de doutoramento apresentada e aprovada, em 15 de outubro de 1999, pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp/IE), para obtenção do título de Doutor em Economia, sob a orientação do Professor Doutor Jorge Rubens Biton Tapia. Compuseram a banca examinadora o Professor Doutor Jorge Rubens Biton Tapia (Orientador), da Unicamp/IE, o Professor Doutor Mariano Francisco Laplane, da Unicamp/IE, o Professor Doutor Marcio Wohlers de Almeida, da Unicamp/IE, a Professora Doutora Anne Marie Maculan, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), e o Professor Doutor Gentil Corazza, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).



# PREFÁCIO

**N**os últimos 15 anos, assistimos a profundas e rápidas transformações nas telecomunicações em escala mundial. Essas mudanças, que afetaram suas diferentes dimensões — econômica, tecnológica, institucional e social —, levaram a passagem do modelo de monopólio público, exceção feita aos Estados Unidos, onde o monopólio era privado, para o chamado modelo competitivo. Entretanto nem sempre a quebra do monopólio estatal se traduziu numa pura e simples privatização do setor de telecomunicações.

Na América Latina, como sabemos, a via de ruptura do monopólio estatal das telecomunicações adotada, mesmo considerando as diferenças de modelagem nos diferentes países, foi a privatização das empresas públicas nacionais, que começou com o Chile em 1987 e se difundiu rapidamente na década de 90: Argentina (1990), México (1990), Venezuela (1991) e Uruguai (1993).

No Brasil, a ruptura com o modelo de monopólio público ocorreu mais tarde, já na segunda metade dos anos 90, embora possamos localizar, na segunda metade da década de 80, os primeiros movimentos no sentido do abandono do modelo estatal.

O processo de crise e reforma das telecomunicações que resultou na privatização das telecomunicações no Brasil é examinado em profundidade e de maneira inteligente por Renato Dalmazo neste livro, cuja origem é sua Tese de Doutorado em Economia defendida em 1999, junto ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas.

Sem dúvida, a publicação deste trabalho é oportuna. Em primeiro lugar, porque ainda carecemos de estudos sistemáticos sobre a privatização das telecomunicações no Brasil, embora o tema da reforma das telecomunicações tenha ficado sob os holofotes da mídia durante algum tempo e despertado interesse entre acadêmicos e especialistas da área. Prova disso é que, a exemplo de outros bons trabalhos acadêmicos, este também tem tido uma informal divulgação entre os interessados no tema. Em segundo lugar, porque, passados cinco anos da promulgação da Lei nº 9.472/97, que criou o marco regulatório do mercado de telecomunicações e o modelo competitivo (oligopólio), e terminada a fase de euforia, é possível refletir e avaliar com mais seriedade o que significou a privatização em termos do seu desenho, arbitragem de interesses e condições de implementação do modelo adotado.

Finalmente, não menos importante é a oportunidade de divulgar para um público mais amplo um trabalho que examina um capítulo importante da nossa

história recente, a partir de uma perspectiva crítica e, portanto, diferente daquela canonizada pelo senso comum.

Dentre as qualidades deste trabalho, duas se destacam em particular. De um lado, a cuidadosa, sistemática e ampla pesquisa empírica feita pelo Autor, que reflete um pesquisador intelectualmente maduro, qualidade indispensável para levar a cabo com êxito o estudo de um tema tão intrincado e apaixonante como o da privatização das telecomunicações. De outro, a coragem intelectual de evitar o forte apelo e pressão da atmosfera intelectual dominante de "pensar o pensado" como diria Machado de Assis, preferindo divergir daquilo que era o paradigma de interpretação difundido no debate público e mesmo nos meios acadêmicos sobre as raízes e os determinantes da crise do modelo brasileiro de telecomunicações.

A contribuição oferecida por Dalmazo está em resgatar a produção intelectual sobre a evolução institucional e tecnológica das telecomunicações, incluindo os fatores que levaram ao esgotamento do padrão de intervenção estatal numa perspectiva analítica centrada no jogo estratégico dos atores. Sem negar a validade dos argumentos acerca dos impactos da revolução digital, das pressões internas e externas, a crise fiscal e os efeitos do déficit público, o Autor mostra como essas dimensões são condicionantes e não determinantes da crise e da reforma das telecomunicações. Apesar do atual *revival* da teoria da convergência dos sistemas socioeconômicos, revigorada pelas ditas teses da globalização, como sabemos, não há evidências de que as respostas nacionais, também no caso das telecomunicações, convirjam para um mesmo padrão, como mostra a tese do Professor Marcio Wholers.

Eis porque, mesmo quando há padrão comum de privatização adotado na América Latina, é necessário explicá-lo, evitando simplesmente deduzi-lo de tendências ou fatores gerais. Por isso, diz Dalmazo, o entendimento das características assumidas pela quebra do monopólio estatal das telecomunicações no Brasil passa pela reconstrução histórica do processo político e social, das alianças e conflitos nas diferentes arenas entre atores públicos e privados, notadamente o grupo em torno do então Ministro das Telecomunicações, Sérgio Motta, o grande capital internacional, empresas de equipamentos e *global players* do setor e como coadjuvante o grande capital nacional.

Centrado na reconstituição da trajetória da política de telecomunicações no Brasil, entre 1986 e 1998, privilegiando a dinâmica do processo decisório relativo à organização e à implementação dos serviços de telecomunicações, Dalmazo debruça-se com rigor e detalhe sobre o debate e as mudanças político-institucionais adotadas na organização dos serviços. Por que essa escolha? Basicamente, porque foi no terreno concreto da organização e implementação dos novos serviços — telefonia móvel, celular, comunicações de dados, dentre

outros — que se colocou em xeque, progressivamente, o monopólio público das telecomunicações. Daí porque a análise convergiu para "apreender a influência dos atores intervenientes e a natureza do papel mediador do Executivo Federal na formulação da política pública de privatização das telecomunicações".

Como evitar a linearidade da reconstrução de decisões, resistências e bloqueios num processo tão complexo e polêmico como a reforma das telecomunicações? A resposta dada neste trabalho é que há momentos e decisões que demarcam, imprimem ou reforçam as características gerais do processo de reforma. Assim, a trajetória tem suas inflexões, ela é condicionada por determinantes gerais que estimulam ou bloqueiam certos rumos, como mostra Dalmazo no caso das abortadas revisões constitucionais de 1992 e de 1993, que paralisaram a estratégia de reforma das telecomunicações. Sua retomada em 1995 não significou uma mera continuidade daquelas propostas, como tampouco da sua estratégia de implementação. Entre os elementos relevantes para entender esse deslocamento estão a natureza da coalizão política e as lições das experiências malogradas da Reforma Constitucional de 1993.

Outra contribuição importante deste trabalho é propor um estilo de análise que procura captar o movimento simultâneo de constituição de coalizões de interesses a partir de motivações freqüentemente heterogêneas e a sua redefinição durante o jogo estratégico, que se traduziu, no caso brasileiro, numa mudança gradativa, porém substantiva, no escopo da reforma. Noutras palavras, no sentido preciso da idéia de jogo estratégico, as preferências não definidas *ex ante* tampouco são fixas, elas vão se tecendo, se recompondo durante o processo de definição e implementação da reforma.

Dalmazo reconstrói com grande detalhe as coalizões de interesses e suas rearticulações do final dos anos 80 até a privatização do sistema Telebrás. O autor chama atenção para o gradativo deslocamento do eixo das propostas pela reforma do sistema da liberalização para a privatização total. Ao mesmo tempo, o trabalho mostra a progressiva erosão das bases políticas e sociais de sustentação do modelo de monopólio público ao longo do processo de privatização. Finalmente, a conformação de uma estratégia clara de reforma a partir de 1995, marcada pela combinação insulação burocrática e negociação seletiva com o Legislativo.

Assim, chegamos ao núcleo da contribuição deste trabalho: compreender "o papel crucial desempenhado pelo Executivo na montagem da estratégia de privatização, tanto na definição do conteúdo e desenho do novo modelo de telecomunicações e de negociar com o Congresso Nacional, mantendo o controle do processo de reforma". Ao mesmo tempo, foi fundamental para compor os interesses do grande capital da indústria de teleequipamentos e do grande capital nacional, como foi bem ilustrado o episódio do Consórcio Telemar, digno de uma comédia de Pirandello.

O recente “fim da lua de mel” entre a Anatel e as operadoras recoloca com mais vigor a necessidade de discutir as questões substantivas da regulação e da universalização, porque a etapa de “expansão fácil das telecomunicações” parece concluída. Recorrendo novamente a Machado de Assis, este livro não é feito de “frases feitas, locuções convencionais e fórmulas consagradas pelos anos incrustadas na memória individual e pública”. Fica o convite ao leitor para que leia esta obra com este espírito.

**Jorge Rubens Biton Tapia**

Paris, 11 de março de 2002.

Para minhas filhas  
Tamara e  
Letícia.



# AGRADECIMENTOS

**R**egistro minha gratidão ao Professor Jorge Rubens Biton Tapia pela incansável e decisiva orientação desta tese.

À Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser.

À Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Ao Instituto de Economia da UNICAMP, especialmente ao Professor Mariano Francisco Laplane.

Aos amigos do coração Silvio Cario e Gentil Corazza, que leram e discutiram o trabalho, incluindo-se Carlos Nelson dos Reis, Tarciso Dal Maso Jardim, Jorge Blascoviski Vieira, André Moreira Cunha, Ronaldo Herrlein Jr., Lauro Mattei, Newton Bueno, Sílvia H. Toyoshima, Pedro Crossetti, Claus M. Germer, Enéas Costa de Souza, Sílvia Mendonça Figueiroa, Octavio Conceição e Ivan Jair Buzo.

À Sílvia, à Tâmara e à Letícia, cujo apoio e carinho levaram ao final feliz desta jornada.



*"O cotidiano é o incógnito do mistério."*

**Mário Quintana**



## RESUMO

O artigo analisa a trajetória da política pública de abertura das telecomunicações no Brasil, implementada entre 1986 e 1998, que teve por objetivo, primeiro, flexibilizar a entrada da iniciativa privada e, segundo, eliminar o Estado produtor, bem como recriar novas funções de regulação. Pretende-se examinar o processo de decisão da *policy* desenvolvido ao longo do período. Parte-se da perspectiva de que as decisões sobre a política pública de abertura do setor foram influenciadas, em grande medida, pelos interesses dos atores envolvidos, pelas suas coalizões e alianças, pelas modificações e recomposições geradas em torno da *policy* e pelas mediações cruciais do Estado. O texto aborda a política de abertura, denominada de liberal-privatista, em cada período, e as propostas colocadas como alternativa nas arenas de decisão, no âmbito do Executivo, do Congresso e do mercado.



## ABSTRACT

The text discusses the course of the public policy, established between 1986 and 1998, towards the opening of telecommunications in Brazil, that had as its goals, first, to improve private sector's flexibility of entry and, second, to exclude the state as a producer and to reestablish new regulation functions. The text examines the decision process involved in the policy established along the period. It takes the perspective that decisions about the policy adopted in the sector were affected, mainly, by the interests of the actors involved, by their coalitions and alliances, by the changes and recompositions engendered around the policy and by the crucial state mediations. The text deals with the opening policy, so called private-liberal, in each period, and the alternative proposals that presented themselves in the decision arenas, in the Congress, Executive and market ambit.



# SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS .....	21
LISTA DE QUADROS .....	23
LISTA DE FIGURAS .....	27
APRESENTAÇÃO .....	29
INTRODUÇÃO .....	31
1 - A FORMAÇÃO DA POLÍTICA DE ABERTURA DAS TELECOMUNICAÇÕES — 1986-89 .....	43
1.1 - Introdução .....	43
1.2 - O modelo tradicional em xeque .....	43
1.3 - A agenda da política de abertura e a emergência dos atores .....	47
1.4 - A política industrial setorial: tentativa de nacionalização e recuos .....	63
1.5 - O Caso Victori .....	70
1.6 - A tentativa de abertura no processo constituinte de 1988 ...	77
1.7 - Conclusão .....	92
2 - AS DECISÕES TRUNCADAS DA LIBERALIZAÇÃO DAS TELECOMUNICAÇÕES — 1990-93 .....	95
2.1 - Introdução .....	95
2.2 - A política geral de telecomunicações entre 1990 e 1993 ....	95
2.3 - A decisão de liberar a telefonia celular da Banda B .....	111
2.4 - A tentativa de liberalização no Congresso Revisor de 1993	123
2.5 - Conclusão .....	128
3 - A QUEBRA DO MODELO TRADICIONAL E A FLEXIBILIZAÇÃO INCOMPLETA — 1995 .....	131
3.1 - Introdução .....	131
3.2 - As etapas da política de abertura entre 1995 e 1998 .....	131
3.3 - O projeto de desconstitucionalização dos serviços .....	137
3.4 - As posições dos atores no debate sobre a flexibilização ...	139

3.5 - As diretrizes do novo modelo e o saneamento da Telebrás	168
3.6 - Conclusão .....	179
4 - A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO NOVO MODELO .....	181
4.1 - Introdução .....	181
4.2 - A Lei Específica nº 9.295, de 1996, de flexibilização da telefonia celular .....	181
4.3 - Lei Geral de Telecomunicações nº 9.472/97: as bases do novo modelo .....	188
4.4 - A modelagem conceitual das telecomunicações .....	215
4.5 - Natureza e funções da Anatel .....	218
4.6 - A reviravolta no modelo conceitual .....	227
4.7 - Conclusão .....	232
5 - OS INTERESSES E AS MEDIAÇÕES CRUCIAIS NA PRIVATIZAÇÃO DA TELEBRÁS .....	235
5.1 - Introdução .....	235
5.2 - O leilão das concessões da telefonia celular da Banda B ...	236
5.3 - Os contornos da privatização do Sistema Telebrás .....	247
5.4 - As mediações dos direitos e das obrigações nos contratos	253
5.5 - As mediações de última instância e os resultados do leilão	264
5.6 - Os novos donos das telecomunicações .....	274
5.7 - As concessões das empresas-espelho .....	286
5.8 - Conclusão .....	290
CONCLUSÕES .....	293
ANEXO .....	305
BIBLIOGRAFIA .....	319

# LISTA DE TABELAS

Tabela 1.1 - Evolução dos investimentos do Sistema Telebrás e das principais operadoras no Brasil — 1980-93 .....	50
Tabela 1.2 - Participação percentual dos investimentos das principais operadoras do Sistema Telebrás — 1980-93 .....	52
Tabela 1.3 - Composição dos investimentos da Telebrás segundo o tipo de serviços — 1981-90 .....	53
Tabela 1.4 - Investimentos e fontes de financiamento do Sistema Telebrás — 1980-89 .....	55
Tabela 1.5 - Capacidade de autofinanciamento do Sistema Telebrás — 1980-93 .....	56
Tabela 2.1 - Fontes de financiamento do Sistema Telebrás — 1990-97 .....	99
Tabela 2.2 - Composição percentual dos investimentos do Sistema Telebrás — 1990-97 .....	99
Tabela 2.3 - Indicadores de densidade telefônica para as grandes regiões do Brasil em anos selecionados .....	101
Tabela 2.4 - Distribuição dos acessos telefônicos, por domicílios e faixas de renda, no Brasil — 1991, 1992 e 1995 .....	104
Tabela 3.1 - Metas de expansão da densidade das telefonias fixa e celular do Paste/95 e do Paste/97 — 1999-2003 .....	171
Tabela 3.2 - Indicadores de densidade telefônica prevista nas metas do Paste/97 — 1994-2003 .....	172
Tabela 3.3 - Realizações do Paste/95 e metas atualizadas do Paste/97 — 1994-2003 .....	172

Tabela 3.4 - Programas de investimentos do Paste/97 — 1995-2003	173
Tabela 3.5 - Reestruturação das tarifas de telecomunicações — 1995-97 .....	175
Tabela 3.6 - Reestruturação das tarifas de telefonia internacional — 1997	177
Tabela 3.7 - Comparação de tarifas de telefonia internacional entre países — 1995 .....	178
Tabela 5.1 - Áreas de concessões da telefonia celular no Brasil — 1996	237
Tabela 5.2 - Condições estabelecidas no edital de licitação da Banda B	239
Tabela 5.3 - Avaliação oficial do preço da Telebrás e do mercado .....	268
Tabela 5.4 - Participação percentual dos investidores por origem do capital — 1999 .....	275

# LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Principais atores no processo decisório sobre política de abertura das telecomunicações — 1986-98 .....	37
Quadro 2 - Posição estrutural, recursos e limites de poder dos atores no processo de abertura das telecomunicações no Brasil — 1986-98 .....	38
Quadro 1.1 - A nova Constituição e as telecomunicações: o quê deveria mudar em 1988 .....	84
Quadro 1.2 - Cargos de direção do Sistema Telebrás ocupados por indicação política no início da Nova República — 1985-86 .....	85
Quadro 2.1 - Os tipos de serviços de telecomunicações segundo os fins .....	115
Quadro 2.2 - Consórcios concorrentes da telefonia celular da Banda B em 1992 .....	121
Quadro 3.1 - Nomeações nos cargos de direção das teles do Sistema Telebrás — mar.-ago./95 .....	165
Quadro 4.1 - Objetivos da reforma e os caminhos para realizá-la — 1996 .....	190
Quadro 4.2 - Classificação dos serviços quanto à abrangência e ao regime jurídico de prestação .....	193
Quadro 4.3 - 1º Substitutivo: principais modificações introduzidas pelo Relator .....	206
Quadro 4.4 - Pontos polêmicos do debate sobre a Lei Geral de Telecomunicações na Comissão Especial .....	206

Quadro 4.5 - 2º Substitutivo: principais modificações e itens resgatados pelo Relator .....	207
Quadro 4.6 - Modificações introduzidas no 2º Substitutivo do Relator	208
Quadro 4.7 - Principais pontos omissos no texto do 2º Substitutivo do Relator .....	209
Quadro 4.8 - Contribuições da oposição para qualificar o Projeto da Lei Geral .....	210
Quadro 4.9 - Cenários para a reestruturação do Sistema Telebrás	216
Quadro 4.10 - Modelo conceitual escolhido para as telecomunicações brasileiras — 2B .....	217
Quadro 4.11 - Condições para a realização do modelo competitivo 2B	218
Quadro 4.12 - Características de autonomia e independência da Anatel	222
Quadro 4.13 - Principais competências da Anatel e do Poder Executivo .....	225
Quadro 4.14 - Características dos órgãos de regulação das telecomunicações em alguns países .....	227
Quadro 4.15 - O novo cenário da competição nas telecomunicações no Brasil .....	230
Quadro 4.16 - Área de concessões e operadoras da telefonia fixa e de longa distância no Brasil .....	231
Quadro 4.17 - Áreas de concessões e operadoras da telefonia celular das Bandas A e B no Brasil .....	232
Quadro 5.1 - Principais metas de universalização da telefonia celular da Banda B .....	238
Quadro 5.2 - Consórcios concorrentes da licitação da telefonia celular da Banda B no Brasil .....	241

Quadro 5.3 - Consórcios vencedores da licitação da telefonia celular da Banda B no Brasil .....	243
Quadro 5.4 - Condições dos consórcios concorrentes da telefonia celular da Banda B no Brasil .....	245
Quadro 5.5 - Participação do capital estrangeiro em países selecionados .....	248
Quadro 5.6 - Indicações políticas para os cargos de direção no Sistema Telebrás .....	250
Quadro 5.7 - Principais metas do Plano Geral de Metas de Universalização para telefonia fixa .....	255
Quadro 5.8 - Principais metas do Plano Geral de Metas de Universalização para a telefonia de uso público (TPs) .....	256
Quadro 5.9 - Principais indicadores do Plano Geral de Metas de Qualidade para a telefonia fixa .....	258
Quadro 5.10 - Principais termos do contrato de concessão das operadoras de telefonia fixa .....	259
Quadro 5.11 - Programa de financiamento do BNDES para fabricantes de equipamentos e operadoras da telefonia celular das Bandas B e A no Brasil .....	262
Quadro 5.12 - Fatores redutores do preço da Telebrás .....	267
Quadro 5.13 - Os <i>players</i> do leilão da Telebrás e os consórcios formados .....	270
Quadro 5.14 - Grandes grupos nacionais candidatos ao leilão da Telebrás .....	272
Quadro 5.15 - Consórcios concorrentes das operadoras da telefonia fixa do Sistema Telebrás .....	277

Quadro 5.16 - Consórcios concorrentes no leilão da telefonia celular da Banda A .....	278
Quadro 5.17 - Os vencedores do leilão do Sistema Telebrás em 29.07.98 .....	282
Quadro 5.18 - Empresas e consórcios vencedores na telefonia celular .....	284
Quadro 5.19 - Principais condições das empresas-espelho na telefonia fixa .....	288
Quadro 5.20 - Consórcios concorrentes das empresas-espelho da telefonia convencional .....	289

# LISTA DE FIGURAS

Gráfico 1.1 - Evolução dos investimentos e dos acessos contratados no Brasil — 1974-94 .....	60
Gráfico 1.2 - Índice de investimentos e qualidade dos serviços telefônicos no Brasil — 1980-92 .....	61
Gráfico 1.3 - Taxas de qualidade dos serviços telefônicos no Brasil — 1980-92 .....	61
Figura 4.1 - Modelo conceitual de reestruturação das telecomunicações brasileiras .....	219
Figura 4.2 - Esquema de implantação da competição nas telecomunicações .....	220
Figura 4.3 - Modelo de áreas de concessão das operadoras regionais de telefonia convencional .....	220
Figura 4.4 - Modelo de áreas de atuação das operadoras de telefonia celular .....	221



# APRESENTAÇÃO

O presente trabalho analisa a trajetória da política de abertura das telecomunicações brasileiras, que culminou com a privatização do Sistema Telebrás e a organização do mercado privado no setor. No período 1986-98, a política foi marcada por medidas normativas e decisões radicais, visando à liberalização, à quebra do monopólio público estatal, à flexibilização dos novos serviços de telecomunicações, enfim, à abertura do setor para a entrada da iniciativa privada.

Parte-se da perspectiva de que sua trajetória foi determinada, em grande medida, pelas alianças e coalizões de interesses, pelas iniciativas e contra-iniciativas e pelas mediações cruciais do Estado, geradas em torno da *policy*, bem como pelas transformações e recomposições dos interesses nela ocorridas, conformando a construção dos atores e a emergência dos interesses diversos. Procura-se mostrar que a política de abertura das telecomunicações é o resultado de um jogo de interesses. Assim, pretendeu-se examinar a natureza das mediações do Estado, captar a dinâmica do sistema de atores no momento da sua ação, identificar suas propostas e estratégias concretas, as alternativas, as divergências e as convergências dos interesses em “jogo” dos atores privados, políticos, estrangeiros, das organizações sindicais e de outros agentes intervenientes.

No Capítulo 1, analisam-se as decisões e as contra-iniciativas para a liberalização do setor nos anos 80. No Capítulo 2, pesquisam-se as decisões pró e as contra-iniciativas para a liberalização entre 1990 e 1994. E, nos Capítulos 3, 4 e 5, enfocam-se a flexibilização e a desestatização implementadas entre 1995 e 1998, no contexto das reformas políticas do Estado. Ou seja, analisam-se a institucionalização do mercado privado no setor e da agência reguladora e a privatização do Sistema Telebrás.



# INTRODUÇÃO

A política de abertura das telecomunicações compreende todas as decisões normativas regulatórias, medidas de desregulamentação e iniciativas implementadas pelo Ministério das Comunicações (Minicom) e/ou pelo Executivo para a entrada da iniciativa privada na provisão dos serviços de telefonia.

Este trabalho se propõe a analisar a trajetória dessa política pública no Brasil, especialmente o processo de decisão sobre as mudanças político-institucionais<sup>1</sup> na sua implementação e na organização dos serviços entre 1986 e 1998. As motivações para romper o monopólio público das telecomunicações (modelo tradicional) tiveram como foco: nos anos 80, permitir a entrada da iniciativa privada no provimento dos novos serviços (telefonia móvel celular, serviços de comunicação de dados, de comunicações por satélites, *bip* e *bap*, *internet*, *paging*, *trunking*, TV a cabo, etc.), abrindo brechas na legislação existente; nos anos 90, quebrar o modelo tradicional e privatizar o Sistema Telebrás, inserindo-se no âmbito mais geral das reformas políticas do Estado.

Essa abordagem pretende apreender a influência dos atores intervenientes e a natureza do papel mediador do Executivo Federal na formulação da política pública de abertura das telecomunicações. A infra-estrutura de telecomunicações é uma atividade estratégica ao desenvolvimento, pelo seu encadeamento com as demais atividades, que afeta positivamente a competitividade das empresas. A amplitude da capilaridade da rede de telecomunicações (telecoms) afeta também as relações econômicas e sociais como meio ágil e difundido de transmissão da informação. Por essas razões, as atividades do Sistema Telebrás foram institucionalmente organizadas e fortemente protegidas para realizar a construção da rede nacional de telecomunicações, que era precária. Em meados dos anos 90, as telecoms brasileiras apresentavam-se como uma reserva de mercado potencial.

É oportuno perguntar: qual a singularidade e o comum na experiência brasileira em relação aos demais países no que diz respeito às telecoms? A dimen-

---

<sup>1</sup> Por mudanças político-institucionais entendem-se tanto as alterações no modelo tradicional das telecomunicações — monopólio, oligopólio ou outras formas de concorrência — como as modificações na propriedade do operador, na forma de financiamento interno e na forma de regulação das atividades (Almeida, 1994, p. 138).

são comum compreende, nas mudanças para a entrada dos agentes privados para operarem os novos serviços: as redes corporativas intrafirmas, as atividades de fornecimento de equipamentos terminais; a atenuação ou a eliminação dos subsídios cruzados; a privatização<sup>2</sup> do operador público; e a criação da agência estatal de regulação. A dimensão específica da política de abertura brasileira foi sua trajetória cautelosa, truncada e não planejada de mudanças político-institucionais.

A ampla bibliografia sobre o tema oferece uma visão da evolução institucional e tecnológica, inclusive dos fatores que levaram à crise dos serviços e ao esgotamento do padrão de intervenção estatal, vale dizer, que colocaram em xeque o modelo tradicional. Não se pretende **negar seus argumentos**, como a influência das dimensões tecnológica e institucional e do mercado, dos fatores “ambientais” (interno e externo), a crise fiscal e a dívida pública, os efeitos do déficit público sobre a economia e as perniciosas falhas das instituições governamentais. Certamente, tais argumentos influenciaram as decisões sobre a política de abertura e servirão de referências na análise.

Porém o enfoque aqui se centrou no processo de decisão que envolve a agenda de iniciativas, contra-iniciativas, fatos e movimentos envolvendo atores, alianças e coalizões de interesses, articulações e mediações desses interesses. Os diversos níveis das inter-relações dos atores e a dinâmica das decisões sobre a política criaram o ambiente onde forjaram as expectativas dos agentes, emergiram os interesses e se impingiram as modificações neles.

Parte-se da perspectiva de que as decisões sobre política de abertura foram determinadas, em grande medida, pelas reivindicações e pelas alianças e coalizões geradas em torno da *policy*, bem como pelas modificações e recomposições ocorridas nelas, privilegiando-se, portanto, a ação concreta dos agentes no momento da decisão sobre a formulação e a implementação da política. Esse arcabouço implica pesquisar a articulação dos atores intervenientes no sistema decisório estatal e nas demais arenas decisórias, os interesses e as estratégias, as iniciativas e as contra-iniciativas, a tomada das decisões (Tapia, 1995). Coube ao Executivo exercer interação dos atores, como arena e ator, como ator, pretendia impor uma direção favorável à abertura e buscava realizar seus próprios interesses; como arena, ele “se abriu” (e, por vezes, “se fechou”)

---

<sup>2</sup> A privatização define-se como a mudança da relação de propriedade da empresa estatal, podendo ser uma transferência total ou parcial da propriedade da empresa para as mãos da propriedade privada. Essencialmente, a privatização é uma venda/compra de ativos reais e financeiros.

como espaço de negociação. O sucesso ou o fracasso das inter-relações dos atores determinou o compasso dos avanços e dos recuos na implementação da política.

Citando um dos principais autores desse enfoque, Tapia (1995, p.12), os principais momentos e decisões sobre uma política movem-se em dois grandes planos analíticos. Segundo ele, num plano, têm-se as decisões sobre a organização do arranjo institucional, a natureza, os instrumentos e as articulações dentro do sistema decisório estatal; num segundo plano, estão as interações entre os agentes públicos e os privados, que se dão em vários contextos interorganizacionais estruturados segundo regras, sejam estas arenas localizadas no Executivo, no Legislativo ou mesmo no mercado. É com base nessa perspectiva que se pretende analisar a política de abertura das telecomunicações, a qual implica considerar o processo de decisão, os interesses, as alianças e as coalizões de interesses dos atores.

A noção de interesse adotada aqui "(...) corresponde ao conjunto de preferências manifestas e latentes da combinação de uma dada posição estrutural ou funcional na sociedade e das interações concretas dentro de um dado sistema de decisões" (Tapia, 1995). Essa noção pretende captar a constituição dos interesses nas inter-relações dos atores e a dinâmica do sistema de atores.<sup>3</sup>

Portanto, a reconstrução da trajetória da política pretende apreender a natureza das decisões sobre os interesses econômicos e políticos envolvidos nela e o papel das mediações do Executivo. Nesse sentido, os conjuntos de interesses não são tomados como variáveis dadas, mas que podem se formar na e para a ação política, ou, ainda, essa ação pode conferir novos contornos a grupos preexistentes e a deslocamentos de outros no campo das alianças. Examina-se, portanto, a forma objetiva como os grupos se apresentam, com nomes próprios, organizações, *lobbies*, porta-vozes e reivindicações, fruto de um conjunto de ações e de lutas, de todo um trabalho de definição, de articulação, de representação e de mobilização. Esses grupos encaminham suas reivindica-

---

<sup>3</sup> Os **atores** são todos aqueles capazes de articular interesses, formalizar reivindicações, convertê-los em iniciativas, preservar soluções, promover sua sanção ou impedir que essas decisões sejam implementadas. Uma **reivindicação** é o produto do ato de pleitear, junto a quem tem capacidade de transmiti-la ao sistema, ou autoridade para sobre ele decidir, sanção política para a satisfação de um interesse ou a realização de um valor. **Iniciativas** (e contra-iniciativas) são processadas nas instâncias de informação (onde se realizam a identificação e a prescrição ou análise das alternativas de solução) e nas instâncias de decisões do sistema — capazes de conferir sanção política intermediária ou final às iniciativas (Tapia, 1995).

ções junto ao vértice do sistema político, onde se processam as escolhas, onde se decide.

Examina-se a política de abertura não como fruto da ação isolada de um único agente principal, mas como resultado de um “jogo” de interesses diversos.<sup>4</sup> Quatro questões organizam o trabalho: quais os fatores que determinaram a trajetória cautelosa, truncada e não planejada da política pública de abertura das telecomunicações? Como o processo influenciou o conteúdo da reforma ou das mudanças político-institucionais? Qual a natureza das mediações cruciais do Executivo na política de abertura? E qual o resultado do processo de privatização do Sistema Telebrás?

Como hipótese geral, sustenta-se que as mediações cruciais do Executivo exerceram um papel fundamental nas decisões sobre as mudanças político-institucionais que conformaram a política de abertura dos serviços de telecomunicações no Brasil, entre 1986 e 1998. A importância das mediações deve-se ao fato de que as decisões se constroem com base (ou como resposta) nos interesses dos atores e nas suas propostas, na consistência das alianças e na sustentação política das decisões sobre a *policy*. Elas têm a função geral de costurar esses pleitos nos vários níveis de representação, através do poder de convencimento, da cooptação, das barganhas políticas, das decisões sobre a política, da forma de inserção dos interesses, bem como do seu poder de arbitragem nas decisões.

No essencial, as mediações cruciais do Executivo estabeleceram as interações entre os agentes públicos e privados. Num primeiro plano, negociou com os interesses do grande capital nacional e do capital estrangeiro, que se apresentavam como os agentes capazes de substituir o Estado produtor. Essa mediação enfrentou a singularidade do capital nacional, que não detinha porte financeiro para sozinho arrematar e operar os serviços, porém teve a pretensão de garantir-lhe espaço numa das áreas mais dinâmicas de acumulação. Num segundo plano, coloca-se a automediação dos interesses do próprio Executivo. Num terceiro plano, o processo decisório também envolve intermediações com os demais interesses envolvidos nas relações de negócios com a cadeia produ-

---

<sup>4</sup> Essa abordagem diferencia-se de outras que tratam as políticas públicas em economias com industrialização tardia: a vertente pluralista, que propõe o equilíbrio entre grupos de interesses de forças opostas; a teoria *rent seeking*, que propõe que grupos de interesses objetivam a apropriação de vantagens dentro do setor público; a vertente corporativista, onde a intermediação dos interesses entre Estado e sociedade civil ocorre através de unidades funcionais; e, por último, a perspectiva marxista clássica, onde o Estado representa a classe dominante, no caso das economias com industrialização tardia, o mesmo representa interesses.

tiva e com os trabalhadores e nas relações políticas e congressual. Significa dizer que a decisão de abertura afetava os interesses da indústria de teleequipamentos, dos parlamentares, das organizações sindicais, dos usuários, etc. Importa destacar que a especificidade da abertura das telecoms brasileiras está relacionada com a cautelosa hierarquia dos diversos níveis desses pleitos. Desse ponto de vista, as mediações dos interesses do grande capital nacional e da indústria estrangeira de teleequipamentos hierarquizaram e orientaram a trajetória da abertura.

O conjunto das decisões sobre a política de abertura de telecomunicações caracterizou uma trajetória cautelosa, truncada e não planejada. “Cautelosa” no sentido de que os interesses amplos e heterogêneos dos autores lograram formar coalizões e alianças inconsistentes para influenciar o processo decisório da abertura até o ano de 1994. Não obstante, os avanços e os fracassos da abertura serviram de mote para alinhar propostas e definir as estratégias. A partir de 1995, a estratégia da abertura inseriu-se no contexto das reformas políticas do Estado e condicionada à participação do capital estrangeiro. A trajetória foi “truncada”, porque a evolução da abertura sofreu recuos e fracassos, que adiarão sucessivamente sua implementação. Por sua vez, a estratégia de resistência da oposição e suas contra-iniciativas foram bem-sucedidas para truncá-la até 1994. Por último, a abertura caracterizou-se como uma política “não planejada”, porque não se constituiu em prioridade nos sucessivos governos até 1994, ficando circunscrita aos mandos e desmandos da burocracia heterogênea e, por vezes, em conflito.

Portanto, reafirma-se que o estudo do processo de formação da decisão é mais adequado para responder às proposições que interessam, porque permitem captar a dinâmica do sistema de atores no momento de sua ação. Tendo essa perspectiva, o trabalho representa uma contribuição substantiva para iluminar a trajetória da política de abertura, distinguindo-se dos demais trabalhos.

A metodologia dessa abordagem exige bem caracterizar a estrutura, as relações de poder, os atores, os interesses, as propostas, os principais momentos e fatos do processo decisório para apreender a influência dos agentes nas arenas decisórias, tanto no plano do Executivo, quanto no do Legislativo, no do Judiciário, ou no do mercado. Ou seja, que se qualifiquem as inter-relações dos atores, as modalidades de articulação dos interesses, os objetivos da abertura, os meios, os grupos favorecidos, os limites das suas coalizões e alianças, inclusive identificando os atores perdedores. Portanto, a construção da agenda de abertura é o mesmo ambiente que leva à construção dos atores ou à modificação de seus interesses. O conjunto de atores e suas redes de interesses abrangem os papéis daqueles capazes de formar coalizões e alianças e de formular reivindicações ou impedir que decisões sejam implementadas.

Por suposto, a análise sobre decisão de política pública **deve identificar com clareza** os atores envolvidos, sua posição estrutural e seu poder de influir, os recursos de poder e os limites desse poder. Esse estudo detalhado apresenta-se no Anexo 1, e uma síntese das características dos atores, nos Quadros 1 e 2. Os diversos atores podem ser agrupados em sete conjuntos seguintes: o Executivo Federal (incluindo-se o Executivo Estadual e os militares ex-diretores do Sistema Telebrás), o Congresso Nacional, a indústria de teleequipamentos, os grandes usuários de telecoms, investidores potenciais e as grandes operadoras estrangeiras, as organizações sindicais, a comunidade científica e os usuários.<sup>5</sup>

Um dos supostos controversos da análise foi considerar entidades coletivas como atores individuais, atribuindo-lhes poder e ação própria para influenciarem decisões de políticas públicas. Trata-se de uma enorme simplificação dos processos de decisão considerar que ministérios, agências governamentais, comissões parlamentares, associações representativas definam suas preferências e ações. Entretanto, para transmutar a ação das entidades coletivas em iniciativas dos seus dirigentes, procurou-se identificar nominalmente o ator, dirigente, porta-voz ou representante envolvido e, assim, dar consistência à análise, tornando aquele suposto heróico sustentável em grande medida.

O quê a análise do processo decisório esclarece em relação ao novo cenário das telecomunicações? Ela permite compreender que a configuração do novo cenário exigiu intensas mediações cruciais do Executivo; que o novo modelo foi ajustado para atender aos interesses do grande capital nacional e aos da grande indústria estrangeira de teleequipamentos; que a política de abertura sofreu uma inflexão derradeira na sua trajetória a partir de 1995; e que as propostas de abertura do Executivo sempre foram contra-arrestadas por vias alternativas que se colocavam nas arenas do processo decisório, especialmente no Congresso Nacional.

---

<sup>5</sup> No modelo tradicional, até 1985, os atores históricos que determinavam a formação da política setorial eram os seguintes: a burocracia estatal (Minicom, dirigentes do Sistema Telebrás); os parlamentares da base de sustentação do Governo; a indústria de teleequipamentos; as organizações sindicais; e a comunidade científica, inclusive, os grandes usuários de telecoms.

Quadro 1

## Principais atores no processo decisório sobre política de abertura das telecomunicações — 1986-98

CONJUNTO DE ATORES	ATORES E REPRESENTAÇÃO	INTERESSES
Executivo Federal	Presidência da República Área econômica Minicom Dirigentes do Sistema Telebrás BNDES Executivo Estadual Ex-dirigentes do Minicom e da Telebrás	Prerrogativas legais; formulação da política setorial Financiamento da dívida e do déficit públicos Exercício da hegemonia dirigente e da hegemonia dominante Obtenção de prestígio político Reeleição presidencial Estabilidade econômica Decisão sobre recursos do Sistema Telebrás Detenção do poder e da influência política eleitoral
Congresso Nacional	Partidos da base governista (PSDB, PFL, PPB, PTB e outros) Partidos de oposição (PT, PDT, PC do B, PSB e outros)	Prerrogativas legais Prestígio e acesso à mídia Formação de redes de interesses nas bases eleitorais Manter poder e influência nos cargos da Telebrás Prestígio político e eleitoral
Indústria de equipamentos	Indústria nacional (Promon, ABC, Alcatel, Batik, etc.) Indústria estrangeira (Ericsson, Equitel, NEC, Siemens, Motorola, Nokia, Northel, Lucent, Hughes e outras) Abinee, FIESP e outras	Influência sobre o poder de compra do Sistema Telebrás Influência na política industrial e tecnológica setorial Incentivo tecnológico nacional Política de crédito Garantia de mercado
Grandes usuários	Grandes bancos nacionais (Bradesco, Itaú, Unibanco e outros) Grande mídia (Globo, OESP, RBS, Abril, etc.)	Serviços eficientes, confiáveis e de baixo custo Geração dos novos serviços de telefonia Fragmentação da Telebrás Ocupar o novo espaço de acumulação
Operadoras estrangeiras e investidores	Operadoras estrangeiras Bancos de investimentos (Safra, Opportunity, Simonsen, Fator e outros) Grandes construtoras nacionais Outras grandes empresas nacionais	Acumulação de capital ou enriquecimento Competição e ocupação de mercados potenciais Valorização do capital financeiro
Organizações sindicais	Sinttel, Fittel, Fenattel CUT e outros	Garantia do emprego e melhoramento do salário Criação de uma empresa única, Brasil Telecom Manter o controle estatal
Consumidores	Massa de usuários	Disponibilidade e acesso a serviços eficientes e a novos serviços a preços acessíveis
Comunidade científica	Universidades CPqD e outros.	Manter o financiamento estatal para a P&D básico e aplicado no setor

FONTE: ALMEIDA, Márcio W. (1998). *Investimento e privatização das telecomunicações no Brasil: dois vetores de mesma estratégia*. Campinas : UNICAMP. (mimeo). p.64.

Quadro 2

Posição estrutural, recursos e limites de poder dos atores no processo de abertura das telecomunicações no Brasil — 1986-98

CONJUNTO DE ATORES	POSIÇÃO ESTRUTURAL	PODER ATUAL	RECURSOS DE PODER	LIMITES DE PODER
<b>Executivos Federal e Estadual</b>				
Presidência da República	Altíssima	Estável	Mandato eleitoral legítimo Chefe do Executivo Federal	Falta de prestígio político Instabilidade econômica
Área econômica federal	Alta	Em expansão	Decisão e implementação da política econômica	Instabilidade econômica Crise de demanda na indústria
Minicom	Alta	Em expansão	Política de telecoms Regulação setorial Política de abertura	Legislação primária do setor Escassez de recursos Orçamento Geral da União Prerrogativas do Congresso
Dirigentes do Sistema Telebrás	Alta	Declinante	Experiência acumulada Alianças na burocracia governamental Decisões sobre investimentos	Orçamento Geral da União Controles da área econômica Privatização da Telebrás
BNDES	Pequena	Em expansão	Gestor e indutor de recursos e investimentos Alianças na burocracia federal Gestor do PND	Escassez de recursos para empréstimo Fracasso do PND
Executivo Estadual	Média	Declinante	Indicação de cargos de direção Mandato eleitoral Prestígio político estadual	Escassez de recursos; falta de instrumentos próprios de política
Ex-dirigentes	Média	Declinante	Experiência acumulada Prestígio político de gestor eficiente Construtor do Sistema Telebrás	Redemocratização do País Indicação política dos dirigentes do Sistema Telebrás
<b>Congresso Nacional</b>				
Parlamentares da base do Governo	Média	Em expansão	Prerrogativas do Congresso Elaboração da lei primária setorial Aprovação do Orçamento da União	Grupo de interesses amplos e heterogêneos Limitações orçamentárias
Parlamentares da oposição	Baixíssima	Declinante	Idem ao quadro anterior; rejeição a projetos Contestação da constitucionalidade da lei	Bancada minoritária

(continua)

Quadro 2

Posição estrutural, recursos e limites de poder dos atores no processo de abertura das telecomunicações no Brasil — 1986-98

CONJUNTO DE ATORES	POSIÇÃO ESTRUTURAL	PODER ATUAL	RECURSOS DE PODER	LIMITES DE PODER
<b>Indústria de teleequipamentos</b>				
Associações, Abinee e lobbies	Baixa	Em expansão	Capacidade de associação de lobby Acesso às agências governamentais	Grupo heterogêneo, amplo e competitivo
Indústria estrangeira de teleequipamentos	Média	Em expansão	Domínio do mercado e da tecnologia Tradição para negociar a divisão do mercado Formação de lobby	Grupo competitivo Controle da área econômica Poder de compra da Telebrás
Indústria nacional	Baixa	Declinante	Apoio da política de telecoms Formação de lobby Financiamento de P&D pelo Sistema Telebrás	Idem ao quadro anterior Escassez de financiamento de P&D pelo Sistema Telebrás
<b>Grandes usuários</b>				
Grande mídia	Média	Estável	Mobilização da opinião pública Acesso às agências governamentais Capacidade de associação e de lobby	Grupo heterogêneo, amplo e competitivo A verdade da informação
Grandes bancos nacionais	Pequena	Estável	Capacidade de associação e formação de lobby Acesso às agências governamentais	Grupo homogêneo, amplo e competitivo
<b>Investidores</b>				
Grandes empresas nacionais e investidores	Baixíssima	Alto	Conhecimento sistêmico e recursos para investimento; formação de lobby Alinhamento de segmentos de empresários	Grupo heterogêneo e amplo
Operadoras telecoms	Inexistente	Alto	Idem ao quadro anterior Experiência operacional no setor	Idem ao quadro anterior

(continua)

Quadro 2

Posição estrutural, recursos e limites de poder dos atores no processo de abertura das telecomunicações no Brasil — 1986-98

CONJUNTO DE ATORES	POSIÇÃO ESTRUTURAL	PODER ATUAL	RECURSOS DE PODER	LIMITES DE PODER
<b>Organizações sindicais</b>				
Fenattel, Fittel, Sinttel, CUT e outras	Alta e/ou média	Baixíssima	Capacidade de associação e mobilização Direito de greve Capacitação técnica e operacional Formação de <i>lobby</i>	Perda de prestígio político Exacerbação do corporativismo Desmantelamento do sindicato Demissão e desemprego
<b>Consumidor</b>				
Massa de usuários	Baixíssima	Estável	Conjunto heterogêneo, amplo e disperso, com demanda legítima de acesso aos serviços de telefonia	Falta de resposta do Governo a sua pressão para atender à demanda por telefonia
<b>Comunidade científica</b>				
CPqD, universidades e outros	Baixa	Declinante	Controle da informação e de P&D Acesso a agências governamentais Alianças com a burocracia governamental	Escassez de recursos do Sistema Telebrás e do Estado para financiamento de P&D

No Capítulo 1, pesquisa-se a gênese da política pública de abertura das telecomunicações nos anos 80. Centra-se em duas questões principais: qual a gênese da abertura das telecomunicações e como ela passou a ser objeto da política pública? Quais os interesses intervenientes na formulação e na implementação da política?

No Capítulo 2, examinam-se dois movimentos que deram direção à trajetória da abertura: primeiro, as decisões sobre a desregulamentação e as políticas industrial e tecnológica que deram forma à política; segundo, tomam-se dois processos concretos que visaram quebrar o modelo tradicional.

No Capítulo 3, analisa-se o processo de desconstitucionalização dos serviços públicos, que resultou na quebra do modelo tradicional e nas medidas de saneamento do Sistema Telebrás, os quais demarcaram uma inflexão na trajetória da política.

No Capítulo 4, examinam-se dois processos de decisões: um sobre a regulamentação do mercado privado dos novos serviços de telecoms, especialmente, de telefonia celular; o outro trata da elaboração da nova Lei Geral de Telecomunicações, que regulamenta e institucionaliza o mercado de telecomunicações.

No Capítulo 5, enfocam-se três movimentos das decisões finais da política: as mediações que consolidam os interesses dos futuros operadores privados das telecoms e da indústria de teleequipamentos; e as mediações para garantir a participação do grande capital privado nacional, bem como atrair o investimento estrangeiro; e realizar os próprios interesses do Executivo Federal.

Por último, faz-se uma reflexão sobre a política de abertura das telecomunicações no Brasil, no período, para demonstrar sua singularidade e as contribuições deste trabalho.



# 1 - A FORMAÇÃO DA POLÍTICA DE ABERTURA DAS TELECOMUNICAÇÕES — 1986-89

## 1.1 - Introdução

A gênese da política de abertura das telecomunicações data de meados dos anos 80, emergindo no contexto da crise dos serviços de telecomunicações: grande demanda reprimida por telefonia, baixa qualidade dos serviços, exacerbção dos controles da área econômica sobre o setor e reação contra a grande ociosidade da indústria fornecedora de teleequipamentos. O debate sobre as causas da crise ganhou fórum nacional. Ou seja, a política de abertura deriva do esgarçamento das alianças de interesses e das suas inter-relações, de um lado, entre o Minicom e a área econômica e, de outro, entre o Minicom e a indústria fornecedora de teleequipamentos mais os grandes usuários de serviços.

O objetivo deste capítulo é pesquisar a formação da política, a emergência dos atores e dos interesses, as medidas regulatórias e as decisões para implementar a política nos anos 80. Duas questões organizam a análise: qual a gênese da política de abertura e como ela entrou na agenda governamental? Quais os interesses, as alianças e as articulações que influenciaram as decisões e as iniciativas na implementação da política?

Para responder às questões, identificam-se os fatores que colocaram em xeque o modelo tradicional, a partir da análise dos trabalhos referidos sobre o tema, e pesquisa-se a origem da agenda de abertura das telecomunicações, bem como se apresenta uma síntese da política industrial setorial que explicitou as fricções entre o Minicom, o Executivo, a indústria e os usuários. Depois se resgatam duas tentativas de abertura: a investida sobre os serviços de comunicações de dados e de comunicações por satélites e o que ocorreu na Constituinte de 1988.

## 1.2 - O modelo tradicional em xeque

A evolução e a crise das telecomunicações brasileiras foram tema de vários trabalhos, que exibem sua memória abordando a evolução institucional, econômica e tecnológica, através de enfoques teóricos distintos. O estudo desse acervo é

imprescindível para a compreensão da sua complexidade, da interação econômica e política e da manifestação explícita dos interesses dos atores intervenientes, conteúdos que iluminaram este trabalho. Optou-se por fazer uma citação destes segundo uma classificação mais geral, por enfoque teórico:

- nos trabalhos que abordam o conjunto do setor produtivo estatal, destacam-se Almeida *et al.* (1988), Portugal Júnior (1994) e Prado (1994), com enfoques de economia política, e Werneck (1987), com enfoque neoclássico revisionista;
- nos trabalhos que expõem uma abordagem institucional das telecoms brasileiras, com enfoque na economia política, sobressaem Maculan (1981), uma análise pioneira sobre o setor, e Costa (1991);
- nos trabalhos com recorte neoliberal, que muito influenciou a política de abertura, World Bank (Brasil..., 1992), Pires (1999) e Pinheiro e Fukasaku (2000), que tratam do novo marco regulador e das mudanças institucionais;
- nos trabalhos fundamentados na teoria evolucionista da firma, Moreira (1989), Maculan (1992), Prates (1992), Almeida (1994), Pessini (1986) e Crossetti (1995);
- em outros trabalhos com enfoque de economia política, Nakane (1992) e Brandão (1996), este relaciona o desenvolvimento histórico das telecomunicações com a dinâmica regional no Brasil.

Sobre as questões que colocaram o modelo tradicional em xeque, sintetizaram-se os seguintes argumentos das análises acima. Werneck (1987) analisa a capacidade de autofinanciamento do setor produtivo estatal (SPE) no período 1980-83. O trabalho mostra as mudanças que vinham ocorrendo no padrão de financiamento das empresas estatais e na capacidade de investimento, identificando corretamente a tendência ao desequilíbrio financeiro das estatais, especialmente em função da utilização do SPE como instrumento da política econômica de estabilização de curto prazo. Esse autor afirma que o desequilíbrio financeiro das estatais é a contrapartida do ônus do ajustamento interno da economia.

Dois trabalhos complementares: Almeida (1988) e Portugal Júnior (1994) analisam o ajustamento das grandes empresas entre 1980 e 1992, incluindo as estatais do SPE. Através de indicadores financeiros, os autores relacionam as decisões de ajuste das empresas privadas, nacionais e estrangeiras, com as tentativas de ajuste das estatais federais e estaduais, demonstrando que a empresa estatal foi impedida de lograr o ajustamento econômico no período, como logrou a empresa privada. Examinam também o processo de montagem e esgotamento do padrão de financiamento das estatais, a sua utilização como instrumento da política econômica e o conseqüente desequilíbrio financeiro.

Um trabalho de maior envergadura é Prado (1994), que analisa uma hipótese sobre desestatização nas economias desenvolvidas e dedica uma parte ao estudo da gênese e do esgotamento da intervenção estatal na economia brasileira. Em relação ao esgotamento da intervenção do SPE, aponta que a degradação e a ruptura do sistema de produção estatal ocorreram: primeiro, pela “instrumentalização contraditória” a que foram submetidas as empresas estatais pela política econômica, subordinada pelos desígnios da política de ajuste de curto prazo, o que gerou desequilíbrios financeiros e a crise; e, segundo, em última instância, devido à forma peculiar pela qual se deu a constituição do SPE, especialmente a forma de sua inserção produtiva e o seu aspecto fiscal e financeiro. São esses os elementos explicativos do esgotamento e da superação do padrão de intervenção estatal. Ou seja, ocorreu a exaustão da capacidade estatal de ordenar e dar dinamismo ao processo de acumulação no contexto de um determinado marco estrutural. Por conseqüência, o SPE perdeu sua capacidade integradora e dinamizadora da economia.

O Relatório do World Bank de 1992, reservado, foi uma importante referência para a formação da política de abertura das telecomunicações no Brasil. O documento faz um balanço das políticas de intervenção nas estatais, indicando as causas da deterioração dos serviços e da grande demanda reprimida por telefonia e apontando-as como responsáveis pelas falhas de mercado governamentais nos serviços de telecoms. O Relatório visa mostrar o esgotamento do modelo tradicional, atribuindo-o às distorções do controle de tarifas e dos investimentos e, principalmente, à prioridade dada à universalização da telefonia. Além disso, enfatiza que a influência dos avanços tecnológicos na telefonia e as pressões de demanda, especialmente dos grandes consumidores, superaram o modelo tradicional. As falhas governamentais são mais perniciosas do que as falhas do mercado.<sup>1</sup>

Uma hipótese geral sobre a institucionalidade das telecomunicações encontra-se nos trabalhos de Almeida (1994), Prates (1992), Crossetti (1995) e Moreira (1989). Ela propõe existir uma dinâmica tríplice de reestruturação do modelo tradicional por um processo interativo das dimensões: o processo de

---

<sup>1</sup> Um texto do *lobby* empresarial, IBDT (Competição ..., 1994), reforça a tese de esgotamento do modelo tradicional e aponta que a crise setorial é reflexo da crise do Estado. A crise dos serviços representa uma ineficiência na alocação dos recursos públicos. Por quê? Porque o modelo tradicional provê serviços de longa distância e novos serviços a custos elevados por conta da prioridade da universalização da telefonia e dos subsídios cruzados embutidos nas tarifas. Assim, o modelo não mais atendia às necessidades dos usuários, principalmente à grande demanda por novos serviços. Pondera, ainda, que os avanços incorporados aos teleequipamentos “inteligentes” alteraram o conceito de prestadora única de serviços, pois facultaram a oferta dos serviços por mais de uma operadora na mesma região. Esse é o principal argumento dos privatistas.

geração e difusão de inovações, a adoção de mudanças na estrutura do mercado (monopólio natural para oligopólios concorrentes) e a redefinição do quadro institucional e regulamentar do respectivo mercado. O setor incorporou inovações, que deram impulso às transformações nas dimensões institucional e de mercado. As inovações motivaram transformações para estrutura de mercado oligopolista. Ou seja, criaram teleequipamentos “inteligentes” capazes de alterar o conceito de uma única empresa operadora de serviços de telecomunicações. Por sua vez, o Governo reagiu às pressões dos agentes, através de medidas de flexibilização do mercado e de desestatização.

Segundo essas análises, a crise dos serviços ocorreu pela desarticulação da política de telecomunicações — especialmente nas instâncias de planejamento e coordenação setorial — e pela instabilidade econômica. A exaustão do modelo tradicional também se originou das limitações da política de estabilização — esta desbalanceou a estrutura tarifária, reduziu as receitas de tarifas e os recursos para investimentos —, da falta de regulamentação adequada para a entrada do setor privado e da ausência de uma política industrial setorial voltada à competitividade. Esses fatores causaram fortes impactos negativos no Sistema Telebrás a partir de 1986. O esgotamento do modelo revela-se na precariedade da rede, na deterioração da qualidade dos serviços, no aumento da demanda reprimida por serviços, nos baixos graus de digitalização da rede e de universalização da mesma, etc. Aponta, ainda, a desestruturação da expansão da rede, pois os investimentos passaram a não priorizar o aspecto sistêmico, gerando gargalos em certos segmentos, especialmente nas regiões metropolitanas. Enfim, o diagnóstico da crise dos serviços de telecoms é realista.

Recentemente, surgiram várias monografias, artigos, textos para discussão, enfocando basicamente o novo marco regulador e as mudanças estruturais; dentre eles, Pires (1999) e Pinheiro e Fukasaku (2000).

Em suma, as proposições acima reafirmam que as mudanças institucionais, ainda que tênues, foram condicionadas, em grande medida, pelas pressões gerais e setoriais, especialmente pela dimensão tecnológica, pela crise fiscal e pela dívida externa dos países, devido à captura do setor pela área econômica. A conclusão geral e convergente dos autores é a situação de esgotamento da intervenção estatal e a exacerbação da utilização das estatais como instrumento de política econômica, através das políticas monetária, cambial e fiscal e de outras medidas. Entretanto essas interpretações da crise das telecomunicações e da gestão das estatais são controversas. Uns apontam-na como uma crise do Estado, ineficiência alocativa e desequilíbrio financeiro da Telebrás; outros qualificam-na como uma crise dos serviços, causada pela captura do setor pela área econômica. No essencial, este trabalho concorda com essa interpretação e com a idéia de não existir desequilíbrio financeiro no Sistema Telebrás, o que se demonstra a seguir.

Porém, segundo essas interpretações, as condições para as mudanças institucionais estavam dadas: grandes inovações nas telecoms *versus* o atraso do operador, a grande carência de serviços *versus* as fortes pressões dos consumidores, os vultosos investimentos necessários *versus* a incapacidade do Estado para financiá-los.

### 1.3 - A agenda da política de abertura e a emergência dos atores

A política geral de telecomunicações foi responsável pelo excepcional desenvolvimento das telecomunicações até meados dos anos 80, merecendo o reconhecimento de organismos internacionais, da comunidade científica, dos profissionais da área e das revistas especializadas. A política pode ser caracterizada nas quatro etapas seguintes.

Na **primeira etapa**, entre 1962 e 1978, a prioridade foi implantar os serviços de maior rentabilidade, de acordo com a seguinte ordem: os serviços internacionais, os serviços interurbanos interestaduais, os serviços locais em cidades grandes, os serviços interurbanos estaduais e os serviços locais nas demais cidades e/ou localidades. Assim, a expansão da rede visou dar pleno atendimento às duas primeiras prioridades: prover serviços razoáveis para a terceira e a quarta e prestar atendimento, ainda que deficiente, para a última.

Na **segunda etapa**, entre 1979 e 1984, o Ministério das Comunicações direcionou a política de telefonia não só para atendimento da demanda básica, mas para promover o atendimento social e universal, tendo o recurso da capacitação do Sistema Telebrás organizado e com grande poder de alavancagem financeira. Além de priorizar a ampliação de investimentos em projetos mais rentáveis da telefonia básica, levou a telefonia a todos os municípios brasileiros e iniciou a tarefa de interiorização da mesma. Essa meta foi alcançada em novembro de 1982.

Na **terceira etapa**, entre 1985 e 1989, o objetivo foi a popularização e a interiorização da telefonia. Essas prioridades visavam levar a rede de telefonia para os usuários de menor renda e para as regiões rurais e remotas, inclusive previa a cobrança de preços menores de autofinanciamento e o emprego de soluções de rede mais simplificadas, como o telefone público e o semipúblico, centrais telefônicas comunitárias, linhas compartilhadas, sistemas de multiacesso e de uso compartilhado de frequências em sistemas rurais, dentre outras soluções.

Na **quarta etapa**, entre 1990 e 1994, a política priorizou os investimentos na modernização da rede, especialmente para geração de novos serviços que apresentassem grande demanda reprimida, tema do próximo capítulo.

Portanto, a política de desenvolvimento das telecomunicações teve uma “fase de ouro” entre 1973 e 1982; uma fase de retração do nível de investimento entre 1983 e 1985; seguindo-se uma fase de recuperação ininterrupta entre 1986 e 1998. Durante a “fase de ouro”, a grande expansão foi alavancada por um patamar elevado de investimentos até 1976, em grande parte financiados através de recursos de terceiros. O resultado das inversões gerou a expansão dos acessos telefônicos à taxa geométrica anual de 17,3%. Na fase seguinte, os investimentos reduziram-se para uma taxa anual de expansão de 5,6%; porém as inversões foram financiadas majoritariamente com recursos próprios. A recuperação daquele patamar de investimentos da “fase de ouro” só veio ocorrer nos anos 90.

## Os trancos do ajuste econômico e o desempenho da Telebrás

Nos anos 80, a política econômica afetou o desempenho do Sistema Telebrás.<sup>2</sup> Por isso, faz-se um registro breve das suas grandes linhas e, após, analisam-se os indicadores financeiros da Telebrás e da crise dos serviços.

O primeiro tranco do ajuste econômico, entre 1979 e 1982, almejou recompor o equilíbrio do balanço de pagamentos, promover o ajuste fiscal, para conter o processo inflacionário, e favorecer o processo de ajuste do setor privado, para superar a crise “conjuntural” e retomar o crescimento da economia. O segundo tranco do ajuste, entre 1983 e 1985, objetivou a estabilidade interna e o equilíbrio do balanço de pagamentos através das políticas restritivas ortodoxas — monitoradas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) — monetárias, cambial, fiscal e salarial, bem como foram tomadas medidas para incentivar as exportações e para a reciclagem da dívida externa.<sup>3</sup> Em 1985, o objetivo da política econômica foi consolidar os ajustes patrimonial e financeiro do setor privado. Contudo a retomada do crescimento econômico foi puxada, especialmente, pelo *drive* exportador. O terceiro tranco do ajuste ocorreu entre 1986 e 1990. Os sucessivos programas de estabilização implementados de 1986 a 1990 agrava-

---

<sup>2</sup> As informações sobre o ajuste privado e das estatais encontram-se em Almeida, J. *et al.* (1988), Almeida, J. (1988a), Novaes (1988), Almeida, M. (1994b) e Portugal Júnior (1994), que analisam os dados financeiros de balanço das grandes empresas nacionais e estrangeiras, bem como das estatais federais e estaduais, a partir de uma amostra de empresas líderes, entre 1978 e 1992.

<sup>3</sup> Ver, sobre a política econômica e ajuste das estatais, Dalmazo (2000).

ram os padrões de risco na economia.<sup>4</sup> A elevação das taxas de juros internas e a ameaça de desalinhamento dos indexadores foram fatores de alto risco na contratação de novos empréstimos para investimentos. Em consequência, a instabilidade e a incerteza condicionaram o baixo nível de investimento e as taxas de crescimento da economia. A política de preços e de tarifas combinou períodos de recuperação, ocorridos, em geral, nas fases imediatamente anteriores aos planos, com períodos de contenção destes. Portanto, as tarifas passaram por controle rigoroso e sofreram os impactos dos efeitos dos choques de congelamento e dos atrasos devido à aceleração da inflação.

Para avaliar os efeitos da política sobre o Sistema Telebrás, tomaram-se indicadores da evolução dos investimentos e da capacidade de autofinanciamento. Constataram-se três tendências na evolução dos investimentos (Tabela 1.1). Primeiro, ocorreu um repique das inversões entre 1980 e 1982, prolongado pela expansão planejada dos investimentos pesados da década de 70. Esse patamar foi sustentado com recursos próprios e operações de crédito, além do peso significativo dos recursos do autofinanciamento e das receitas fiscais do Fundo Nacional de Telecomunicações (FNT) — Tabela 1.4. As inversões priorizaram as grandes operadoras, como a Embratel e a Telesp, a Telerj, a Telemig, a Telepar, a Telebrasilíia, a Telebahia e a Companhia Telecomunicações da Borda do Campo (CTBC). A Embratel e a Telesp, juntas, absorveram mais de 45% do total dos investimentos, e o conjunto do grupo das maiores teles compuseram mais de 75% das inversões nos anos 80 e mais de 80% nos anos 90 (Tabelas 1.1 e 1.2). Em parte, a tendência também foi influenciada pelas expansões das operadoras do Nordeste e do Centro-Oeste. É importante destacar aqui o ambiente adverso da crise econômica, a manutenção de um certo patamar de inversões da Telebrás e a prioridade dada aos projetos mais lucrativos.

Conforme a Tabela 1.3, o grosso dos investimentos foi aplicado na expansão da rede urbana, seguindo-se a expansão da rede interurbana. Cabe destacar o financiamento de P&D, junto ao CPqD e às universidades, para a pesquisa básica e a geração de inovações no setor. Esse desempenho significou a integração da totalidade dos municípios brasileiros à rede nacional de telecomunicações, cuja abrangência era de 83% dos municípios em 1980. Os indicadores da planta física mostram que o estoque de acessos instalados cresceu de 1,9 milhão em 1974 para 5,8 milhões em 1982. E a densidade telefônica (acessos/100 habitantes) aumentou de 1,8% em 1974 para 4,2% em 1980 e para 4,6% em 1982. Essa foi a obra grandiosa que mereceu o reconhecimento nacional e internacional.

---

<sup>4</sup> Ver, sobre a política econômica, Suzigan e Villela (1997) e Almeida M. (1994b).

Tabela 1.1

Evolução dos investimentos do Sistema Telebrás e das principais  
operadoras no Brasil — 1980-93

ANOS	INVESTIMENTOS DA TELEBRÁS (R\$ milhões)	ÍNDICE DE INVESTIMENTOS DAS OPERADORAS				
		Número	Embratel	Telesp	Telerj	Telemig
1980	2 740,9	100	100	100	100	100
1981	3 091,0	113	97	163	82	87
1982	3 505,4	128	134	172	97	116
1983	2 693,3	98	114	130	80	83
1984	2 487,1	91	112	117	71	86
1985	2 711,5	99	101	125	81	115
1986	3 264,3	119	115	149	70	146
1987	3 547,8	129	98	161	98	169
1988	3 691,0	135	119	139	141	163
1989	4 483,8	164	168	217	181	177
1990	3 041,6	111	153	95	157	122
1991	4 845,8	177	199	301	177	163
1992	5 130,0	187	215	272	158	307
1993	4 622,6	169	201	227	149	267

(continua)

Tabela 1.1

## Evolução dos investimentos do Sistema Telebrás e das principais operadoras no Brasil — 1980-93

ANOS	INVESTIMENTOS DA TELEBRÁS (R\$ milhões)	ÍNDICE DE INVESTIMENTOS DAS OPERADORAS				
		Telepar	Telebahia	Telebrasilíia	CTBC	Outras
1980	2 740,9	100	100	100	100	100
1981	3 091,0	91	102	92	131	111
1982	3 505,4	83	114	89	139	123
1983	2 693,3	67	72	55	82	92
1984	2 487,1	62	79	41	80	85
1985	2 711,5	63	78	72	115	97
1986	3 264,3	83	92	109	145	124
1987	3 547,8	93	111	113	105	142
1988	3 691,0	82	122	159	95	141
1989	4 483,8	150	192	140	99	108
1990	3 041,6	104	168	46	58	86
1991	4 845,8	104	201	51	171	108
1992	5 130,0	161	228	61	130	113
1993	4 622,6	112	164	70	76	125

FONTE DOS DADOS BRUTOS: BRASIL. Ministério do Planejamento (1981/1993). **Relatório anual da Secretaria Especial de Controle das Estatais**. Brasília: SEST.

NOTA: Valores deflacionados pelo IGP-DI, base dez./96 = 100.

Tabela 1.2

Participação percentual dos investimentos das principais operadoras  
do Sistema Telebrás — 1980-93

ANOS	PRINCIPAIS OPERADORAS									Sub- total
	Telebrás	Embratel	Telesp	Telerj	Telemig	Telepar	Telebrasilíia	Telebahia	CTBC	
1980	100,0	17,7	22,0	11,0	5,3	7,9	2,8	6,7	1,7	75,2
1981	100,0	15,2	31,8	7,9	4,1	6,4	2,5	5,5	2,0	75,5
1982	100,0	18,6	29,6	8,3	4,8	5,2	2,5	4,7	2,4	76,1
1983	100,0	20,5	29,0	9,0	4,5	5,4	2,0	3,8	2,6	76,8
1984	100,0	21,8	28,2	8,5	5,0	5,4	2,4	3,0	2,3	76,8
1985	100,0	18,0	27,7	9,0	6,2	5,1	2,2	4,9	2,4	75,6
1986	100,0	17,0	27,4	6,5	6,5	5,5	2,2	6,2	2,9	74,2
1987	100,0	13,4	27,3	8,3	7,0	5,7	2,4	5,9	2,8	72,8
1988	100,0	15,6	22,6	11,5	6,4	4,9	2,6	8,0	2,5	74,1
1989	100,0	18,2	29,1	12,2	5,7	7,3	3,3	5,7	2,1	83,6
1990	100,0	24,4	18,7	15,6	5,8	7,4	4,2	2,8	1,8	80,8
1991	100,0	19,9	37,3	11,0	4,9	4,7	3,2	1,9	1,9	84,9
1992	100,0	20,3	31,9	9,3	8,7	6,8	3,4	2,2	2,3	85,0
1993	100,0	21,1	29,6	9,7	8,4	5,3	2,7	2,8	2,0	81,6

FONTE DOS DADOS BRUTOS: BRASIL. Ministério do Planejamento (1981/1993). **Relatório anual da Secretaria Especial de Controle das Estatais**. Brasília: SEST.

NOTA: Valores deflacionados pelo IGP-DI, base dez./95 = 100.

Tabela 1.3

Composição dos investimentos da Telebrás segundo  
o tipo de serviços — 1981-90

	(%)				
TIPOS	1981	1982	1983	1984	1985
Sistema urbano .....	62,8	54,5	54,6	52,2	63,4
Sistema interurbano .....	15,7	22,0	23,3	7,9	6,9
Sistema internacional .....	3,6	2,4	1,6	2,5	1,7
Telex .....	5,1	1,7	2,4	11,6	12,0
Sistemas de textos e dados ....	-	-	-	-	-
Telefonia celular .....	-	-	-	-	-
P&D .....	2,8	2,3	2,1	2,4	2,7
Outros .....	9,8	6,9	8,6	22,1	13,1
<b>TOTAL</b> .....	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

TIPOS	1986	1987	1988	1989	1990
Sistema urbano .....	67,4	67,8	57,4	67,2	68,9
Sistema interurbano .....	7,9	5,2	17,1	15,1	15,2
Sistema internacional .....	1,6	0,2	(1)	(1)	(1)
Telex .....	9,5	8,5	...	...	...
Sistemas de textos e dados ....	-	-	2,7	9,3	9,4
Telefonia celular .....	-	-	-	-	2,9
P&D .....	2,8	2,8	4,0	...	...
Outros .....	10,5	14,7	(2)8,8	8,4	2,2
<b>TOTAL</b> .....	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

FONTE DOS DADOS BRUTOS: BRASIL. Ministério do Planejamento (1981/1993). **Relatório Anual da Secretaria Especial de Controle das Estatais**. Brasília: SEST.

- (1) Os dados de investimentos no sistema internacional estão incluídos no sistema interurbano.  
(2) Entre 1984 e 1987, incluem-se as inversões do Plano de Descongestionamento da Rede Nacional de Telefonia.

O segundo movimento, entre 1983 e 1985, caracteriza-se por uma queda das inversões ou por um corte nos investimentos determinado pelas autoridades da área econômica de, aproximadamente, 30%. A redução das inversões produziu efeitos altamente negativos na qualidade dos serviços e, principalmente, na incorporação de inovações e no atraso das compras de teleequipamentos pelos fornecedores. Além disso, condicionaram a expansão da planta pelo critério das miniampliações, que sobrecarregou a capacidade da rede e gerou congestionamento de tráfego mais tarde. Precisamente no período, ocorria a incorporação maciça de tecnologia digital nos estágios de comutação e entroncamentos, fato que criou um descompasso na introdução da digitalização da rede.

O índice relativo dos investimentos caiu de 128 para 91 entre 1982 e 1984. Só não foi maior a queda, porque houve significativa ampliação do sistema de telex (absorveu em torno de 10% dos recursos entre 1984 e 1987) e nos projetos da Telesp. Esses sistemas complementares supriram, em parte, a demanda reprimida por telefonia convencional. No caso da Embratel, a contratação dos dois primeiros satélites brasileiros da série Brasilsat foi notável. O Brasilsat I entrou em operação em 1985, acrescentando 12 mil circuitos de telecomunicações à rede, que desenvolveram diversos novos serviços, como o telestrada, os serviços Rempac 2000 e Transdata de comunicação de dados, a comunicação de texto (telex), a radiodifusão e a televisão, a telefonia móvel marítima, etc. Na área de P&D, o CPqD passou a ter o domínio da tecnologia de fibras óticas, dando início à produção industrial junto às empresas privadas. Cabe destacar, ainda, que a principal fonte de financiamento ficou por conta das receitas próprias, em torno de 65%, seguida do autofinanciamento, com 22% (Tabelas 1.4 e 1.5).

O terceiro movimento ocorreu com a retomada dos investimentos entre 1985 e 1989, perpetuando-se nos anos 90. O índice elevou-se do nível de 91 em 1984 para 164 em 1989. Teve como principais fontes também os recursos próprios e os recursos do autofinanciamento, exceto para os anos de 1988 e 1989, quando a alavancagem de crédito foi expressiva (23% e 42%) — Tabela 1.4. A retomada das inversões foi puxada pelas grandes operadoras, como a Telesp, a Telerj, a Telemig, a Telebrasil e a Telebahia, e, em menor porte, pelas operadoras do Nordeste (Tabelas 1.1 e 1.2). Entre 1985 e 1987, a Telesp e a CTBC contrataram, em média, 42% dos novos acessos e 53% dos acessos digitais. A Telerj participou, em média, com 10% do total. Precisamente nessas operadoras, havia falhas no planejamento sistêmico, maior congestionamento de tráfego, priorizadas no Plano de Descongestionamento da Rede Nacional de Telefonia. Apesar da expansão da planta, o aumento significativo do tráfego agravou a crise dos serviços.<sup>5</sup>

A retomada dos investimentos nessa fase foi excepcional e sugere que o Sistema Telebrás passou por um ajuste interno capaz de retomar seus investimentos. A recuperação ancorou-se nos financiamentos com recursos próprios e em poucas operações de crédito, necessárias para a importação de bens e serviços. Nessa fase, o Fundo Nacional de Telecomunicações (FNT) passou a ser transferido para o Fundo Nacional de Desenvolvimento e extinto em dez./84.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Entre 1985 e 1987, o tráfego local cresceu 57,1%; o interurbano, 123%; o internacional, 239%; e o de telex, 64,2%.

<sup>6</sup> O FNT foi extinto no ano de 1986, mas foi substituído pelo Imposto sobre Serviços de Comunicações (ISSC) e teve reduzida a taxa de 27% para 5%, destinada aos municípios até 1988.

Tabela 1.4

Investimentos e fontes de financiamento do Sistema Telebrás — 1980-89

ANOS	INVESTIMENTOS (US\$ milhões)	COMPOSIÇÃO RELATIVA DO FINANCIAMENTO			
		Recursos Próprios	Empréstimos e Financiamentos	Auto- financiamento	Recursos Fiscais
1980	932	9	42	32	17
1981	1 330	29	23	24	24
1982	1 523	36	22	23	19
1983	992	55	12	21	12
1984	864	69	5	21	5
1985	918	67	2	24	7
1986	1 245	49	14	24	13
1987	1 448	45	2	46	7
1988	1 977	55	23	18	4
1989	1 559	24	42	33	1

FONTE: ALMEIDA, Márcio W. (1993). Serviços de infra-estrutura de telecomunicações e competitividade. In: COUTINHO, L., coord. **Estudo da competitividade da indústria brasileira**. Campinas: UNICAMP/IE; UFRJ/IEI; FUNCEX. p. 26.

A expansão do Sistema Telebrás no período não evitou os reveses da instabilidade econômica durante a Nova República em relação à expansão da rede, à digitalização da planta<sup>7</sup>, à qualidade dos serviços, ao desenvolvimento da CPA-Trópico de grande porte com 16.000 linhas, à central de comutação de pacotes (Compac) e à central de comutação de textos (Cetex), etc. Inclusive a prioridade social dada à telefonia, interiorização e popularização, não obteve a ênfase pretendida pelo Ministro das Comunicações Antônio Carlos Magalhães.

<sup>7</sup> A contratação de novos acessos (1.000) e de acessos digitais (1.000) foi: em 1985, 635,2 e 314,3; em 1986, 983,7 e 678,9; em 1987, 658,6 e 424,5; em 1988, 210,1 e 143,5; em 1989, 348,5 e 305,3 (Telebrás, 1995).

Tabela 1.5

## Capacidade de autofinanciamento do Sistema Telebrás — 1980-93

ANOS	RELAÇÃO ENTRE TIPOS DE DESPESAS E RECEITA OPERACIONAL							
	Pessoal e Encargos		Encargos e Financiamentos		Outras Despesas		Serviços de Terceiros	
	%	Índice	%	Índice	%	Índice	%	Índice
1980	34,5	100	16,3	100	25,7	100	0,0	-
1981	36,1	105	17,7	109	20,1	78	0,0	-
1982	35,7	104	14,6	90	20,0	78	0,0	-
1983	31,5	91	13,0	80	18,3	71	0,0	-
1984	27,1	79	11,8	72	17,2	67	0,0	-
1985	25,6	74	7,9	48	5,1	20	0,0	-
1986	30,3	88	4,8	29	32,7	127	0,0	-
1987	28,6	83	4,0	24	5,1	20	8,9	100
1988	27,4	79	3,1	19	7,3	28	7,8	87
1989	51,0	148	15,5	95	5,3	21	8,7	98
1990	30,4	88	10,4	64	4,4	17	8,5	95
1991	25,4	74	6,6	41	17,8	69	8,2	92
1992	25,2	73	5,6	35	4,4	17	7,4	84
1993	17,7	51	1,4	9	6,5	25	6,7	75

(continua)

Tabela 1.5

## Capacidade de autofinanciamento do Sistema Telebrás — 1980-93

ANOS	RELAÇÃO ENTRE TIPOS DE DESPESAS E RECEITA OPERACIONAL					
	Materiais e Produtos		Total das Despesas Correntes		Total das Despesas Recursos Próprios	
	%	Índice	%	Índice	%	Índice
1980	0,0	-	76,4	100	66,1	100
1981	0,0	-	74,0	97	66,5	101
1982	0,0	-	70,3	92	64,1	97
1983	0,0	-	62,8	82	56,1	85
1984	0,0	-	56,1	73	51,1	77
1985	0,0	-	38,5	50	34,9	53
1986	0,0	-	67,8	89	66,2	100
1987	4,1	100	50,6	66	47,5	72
1988	3,2	78	48,7	64	46,9	71
1989	2,9	70	83,4	109	76,2	115
1990	2,6	65	56,3	74	54,6	83
1991	2,5	61	60,5	79	58,3	88
1992	1,9	47	44,7	58	41,1	62
1993	1,6	39	33,8	44	33,3	50

FONTE DOS DADOS BRUTOS: BRASIL. Ministério do Planejamento (1981/1993). **Relatório anual da Secretaria Especial de Controle das Estatais**. Brasília: SEST.

NOTA: Valores deflacionados pelo IGP-DI, base dez./95 = 100.

No essencial, ainda que restringido, ampliou-se o estoque de acessos instalados de 6,7 milhões para 8,8 milhões entre 1984 e 1989, a maior expansão de acessos novos nos últimos 12 anos. A densidade telefônica alcançou 6,0 telefones/100 habitantes. Em 1989, a Telebrás iniciou os investimentos em telefonia celular para o Rio de Janeiro e para Brasília e a ampliação dos sistemas de comunicação de dados, que passaram a absorver em torno de 12% dos recursos.

A taxa de utilização dos serviços experimentou expressivo crescimento anual, pois o tráfego local cresceu, em média, 14,3% ao ano; o tráfego interurbano, 17,7% ao ano; e o tráfego internacional, 38,9% entre 1980 e 1989. Por outro lado, o crescimento dos acessos instalados foi de apenas 7,4% ao ano no período. O grau de digitalização dos acessos convencionais, que era de somente 0,08% e 2,7% em 1985 e 1987, aumentou para 13,6% em 1990 (Telebrás, 1995). Por sua vez, a telefonia celular da Banda A, as estações de telecomunicações da rede básica, serviços não telefônicos, como terminais de telex, portas para a Rede Pública de Comunicação de Dados por Comutação por Pacotes (Renpac), terminações para Transmissão de Dados (Transdata), localidades integradas ao DDD e DDI, circuitos de voz integrados por satélites e cabos, etc. tiveram grande expansão a partir de meados dos anos 80, especialmente nos anos 90.

A ruptura do padrão de financiamento do setor público ocorreu em condições de elevado endividamento externo e interno, efetuando a estabilidade econômica desde o final dos anos 70. O endividamento e o acirramento da crise fiscal incapacitaram o setor público para cumprir as funções de articulador de novos investimentos privados. Por sua vez, o déficit público, que não tinha uma natureza financeira até então, passou a ter esse caráter, através do círculo criado pelo endividamento, pela necessidade de financiá-lo, pela incapacidade de gerar recursos próprios e pela necessidade de gerar divisas para servir aos encargos da dívida.<sup>8</sup>

O enfrentamento da crise econômica e da crise fiscal reduziu a grande autonomia gerencial que gozava o SPE, em particular o Sistema Telebrás. A esfera de decisão sobre os meios das estatais foi centralizada pelo comando da área econômica, que tinha como eixo da política a estabilidade, a crise fiscal e o ajuste do balanço de pagamentos. Esse controle e a centralização das decisões sobre investimento, dispêndios, tarifas e recursos reduziram a autonomia decisória e as margens de manobra da gestão das estatais. A arena de disputa, antes confinada ao jogo de pressões e contrapressões na esfera de decisão de cada estatal, deslocou-se para o comando da área econômica.

---

<sup>8</sup> Ver, sobre o financiamento do setor público nos anos 80, Belluzzo e Almeida (1992), Carneiro (1991) e Baer (1993).

A seguir, identificam-se outros fatores, não menos importantes, que qualificam as formas de controle e de subordinação do SPE, especialmente as decisões nas telecoms, que afetavam os demais interesses, como as autoridades do Minicom, os dirigentes do Sistema Telebrás, os parlamentares da base de sustentação do Governo, a indústria de teleequipamentos, as organizações sindicais e a comunidade científica.

O primeiro fator, certamente, foi a criação da Secretaria Especial de Controle das Estatais (SEST), junto ao Ministério do Planejamento, que exercia o controle sobre as empresas estatais. O controle rigoroso dos dispêndios globais das empresas e o corte anual sistemático de parte dos investimentos programados, além do controle dos preços e tarifas exercido pelo Ministério da Fazenda, foram práticas e restrições institucionalizadas contra o SPE. Notavelmente, os cortes de investimentos na proposta orçamentária da Telebrás iniciaram-se desde os ajustes feitos nas metas do II PND, em junho de 1976, que determinaram uma redução de 50% nos investimentos previstos. A sistemática continuou através da menor contratação de novos acessos telefônicos anualmente (em 1984, teve o nível mais baixo, em torno de 200 mil novos acessos), em detrimento das fortes pressões da indústria de teleequipamentos, dos grandes usuários e da massa de usuários em geral.

O segundo fator foram o controle de tarifas de telecoms e o estabelecimento de reajustes por índices abaixo da inflação, determinado pelo Ministério da Fazenda. Foi uma sistemática que se repetiu desde o ano de 1975 e se prolongou nos anos 90. Tratava-se de uma medida pouco efêmera para conter o processo inflacionário, mas um mecanismo não convencional importante para sustentar o “*drive* exportador” e o ajuste privado. Para se ter uma idéia da dimensão dessa restrição, em torno de 65% das receitas do Sistema Telebrás, baseadas nas tarifas de telefonia local e interurbana, subordinavam-se às determinações do Ministério da Fazenda. As demais receitas de tarifas eram definidas pelo Minicom.

O terceiro fator foi o confisco do FNT pelo Ministério da Fazenda, por força de um decreto de 1976, que retirou do Sistema Telebrás uma importante fonte de financiamento. O confisco ocorreu até 1984, quando a indústria de teleequipamentos contestou judicialmente a sua cobrança por inconstitucionalidade. Mas o Executivo, naquele mesmo ano, substituiu-o pelo ISSC. Além disso, a área econômica impôs restrições ao acesso ao crédito interno e incentivou a captação de recursos externos, além de coibir as importações setoriais. Alegavam a necessidade de desaquecer a economia e que a infra-estrutura de telefonia se apresentava muito boa; por isso, os cortes não afetariam tanto o setor.

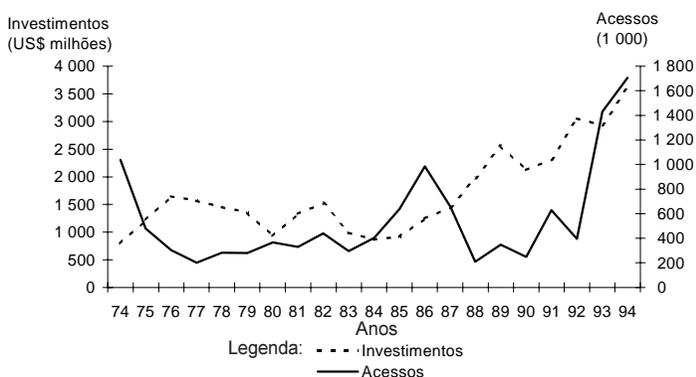
Essa centralização dos comandos eliminou a autonomia do grupo dirigente no Minicom e na Telebrás. Na verdade, isso significou a perda do caráter estratégico do SPE e a primazia dos objetivos de estabilização. Em reação a isso, os dirigentes aliaram-se à indústria, aos grandes usuários e às entidades empresariais para pressionar pelo desbloqueio dos investimentos e para recuperar os recursos do FNT, argumentando que o Sistema Telebrás não era deficitário, não dependia de transferências do Tesouro e gerava recursos próprios para expansão.

Na Telebrás, a direção buscou fazer o ajuste financeiro, a eficiência e a produtividade e promoveu a expansão basicamente com recursos próprios. Com essa estratégia, elevou o nível de investimentos, mas revelou-se insuficiente para as carências do Sistema. Cabe analisar os efeitos desse contencioso sobre o desempenho da capacidade de prover serviços.

Conforme o Gráfico 1.1, a recuperação dos investimentos puxou a contratação de novos acessos entre 1985 e 1987. Mas, entre 1988 e 1990, a prioridade foi dada para a contratação de centrais de trânsito, juntores, marcadores de vias e meios de transmissão, em detrimento da contratação de novos acessos. Todavia o Sistema defrontou-se com a queda nos indicadores de qualidade dos serviços, aumento da taxa de congestionamento das ligações e queda da taxa de obtenção de tom de discar (Gráficos 1.2 e 1.3).

Gráfico 1.1

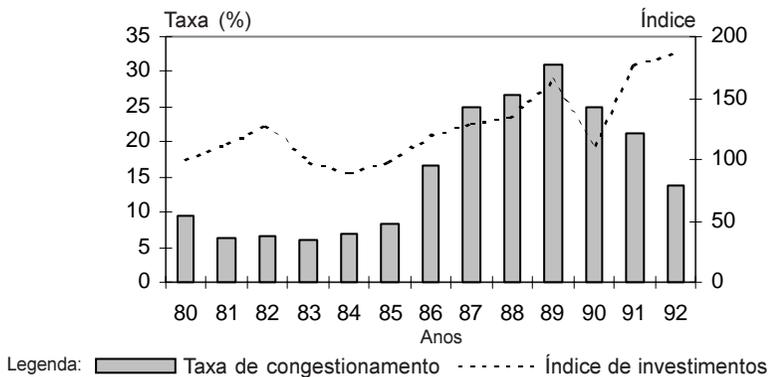
#### Evolução dos investimentos e dos acessos contratados no Brasil — 1974-94



FONTE: TELEBRÁS (1994). **Tarifas telefônicas:** posição do Brasil no mundo. Brasília.

Gráfico 1.2

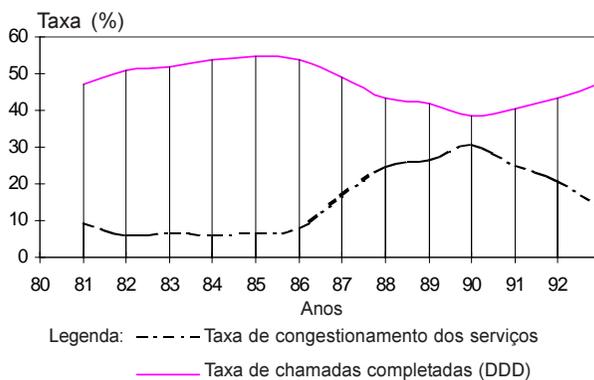
### Índice de investimentos e qualidade dos serviços telefônicos no Brasil — 1980-92



FONTE: Tabela 1.1.  
Gonçalves (1997; p. 29).

Gráfico 1.3

### Taxas de qualidade dos serviços telefônicos no Brasil — 1980-92



FONTE: Telebrás (1994).

Devido aos cortes na contratação de novos acessos desde o final dos anos 70 (Gráfico 1.1), a indústria demitiu funcionários e suportou uma capacidade ociosa elevada, em torno de 50%. Assim, após a indústria sofrer ajustes pelo redimensionamento do II PND, também foi afetada pelos cortes da área econômica. Diante disso, buscou formar alianças e exercer pressão contra a política restritiva, pois tinha como alibi as previsões de risco de congestionamento total do Sistema. O Ministro das Comunicações, Haroldo Corrêa de Mattos, dizia:

“O ano de 1979 será extremamente difícil. Tudo que o Brasil deixou de fazer em 1977 e 1978 irá refletir-se em 1980 e 1981 na degradação geral do sistema. Haverá congestionamento local e de longa distância. O setor, que vinha tendo desenvolvimento auspicioso, poderá entrar em perigoso retrocesso” (RNT, 1979, p. 6).

A previsão da indústria era mais contundente nas palavras de Sérgio Magalhães (executivo da indústria SESA): “Vamos entupir logo — um país que cresce a mais de 500 mil linhas telefônicas por ano não pode baixar violentamente a menos de 250 mil” (RNT, fev. 1980, p. 16).

Por sua vez, o Presidente da Telebrás, Coronel José Antônio de Alencastro e Silva, explicita a subordinação à área econômica:

“Mas, nós, na Telebrás, não comandamos a capacidade de investir. De modo que isso é uma decisão de Governo. E eu já disse várias vezes que a Telebrás não é Governo (...). É uma decisão política do Governo. Nós não somos Governo. Há uma confusão muito grande” (RNT, jun. 1980, p. 51).

A crise dos serviços ocorreu a partir de 1985 (Gráfico 1.3), especialmente nos períodos de pique do tráfego dos grandes centros urbanos, principalmente nas operadoras Telemig, Telesp, Telegoiás e Telerj. Outras razões também contribuíram para agravá-la: a resistência das indústrias, Ericsson, NEC e Equitel, para se adaptarem às normas da nova Lei de Informática<sup>9</sup>; a instabilidade e as incertezas geradas pela política econômica, que impôs cortes nos investimentos, afetando contratos, preços, decisões da indústria, etc.; capacidade limitada no curto prazo para a indústria atender às demandas da Telebrás durante a Nova República, pois vinha operando com grande capacidade ociosa; e, por último, a ocorrência de uma explosão do consumo de serviços de telecomunicações a partir de 1986.

---

<sup>9</sup> Ver, sobre análise da trajetória da política de informática, Tapia (1995).

Nesse contexto, as decisões de investimentos na Telebrás priorizaram regiões e mercados mais lucrativos e a compra de centrais de trânsito, em detrimento da contratação de novos acessos. Entre 1984 e 1987, os investimentos do Plano de Descongestionamento absorveu em torno de 14% do total e, em 1988, 17,6%. Com isso, reverteu-se a tendência de agravamento da crise dos serviços. Todavia não atenuou o embate aberto entre a indústria e a área econômica.

Dentre os interesses envolvidos, o grupo dos grandes usuários passou a exercer forte pressão junto ao Minicom. Particularmente, reivindicava controlar a operação dos serviços de comunicação de dados e de comunicação por satélites. Também visava desonerar as tarifas de longa distância e dos serviços de valor adicionado, mas silenciava em relação aos subsídios que usufruía nas tarifas de comunicações por satélite, nas concessões sem ônus para explorar serviços de comunicação de rádio e televisão, etc.<sup>10</sup>

Em grandes linhas, resgatou-se a evolução das telecoms, sua crise e a emergência dos atores e interesses em jogo, destacaram-se as restrições e a centralização do comando na área econômica sobre as decisões sobre as tarifas, investimentos e dispêndios, o que significou a perda de autonomia do grupo dirigente e do caráter estratégico das telecoms. Diante disso, o ajuste da Telebrás capacitou-a para a recuperação dos investimentos, apesar de insuficientes. O resultado do contencioso foi que a política de abertura das telecomunicações entrou na agenda governamental.

## **1.4 - A política industrial setorial: tentativa de nacionalização e recuos**

A política industrial setorial de telecoms foi o alvo dos interesses da indústria de teleequipamentos, especialmente das filiais estrangeiras instaladas no País. Cabe resgatar a orientação da política para caracterizar sua influência: até 1978, ela foi orientada para criar a indústria nacional de teleequipamentos; a partir de 1978, a direção nacionalista da política recuou, progressivamente, em favor das filiais estrangeiras da indústria.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Ver, sobre o assunto, Ministério das Comunicações (BR. Minicom, 1985).

<sup>11</sup> Ver, sobre a política industrial setorial, Moreira (1989), Pessini (1986), Prates (1992), Almeida, M. (1994), Crossetti (1995) e Maculan (1981; 1992).

A política industrial (e tecnológica) setorial foi implementada através do poder de compra do Sistema Telebrás. Teve por objetivo estabelecer a indústria nacional de teleequipamentos para reduzir a dependência tecnológica, dando suporte à criação de uma infra-estrutura de telecoms no País. Ela foi realizada em três etapas. Inicialmente, voltou-se para atrair capitais e tecnologia de fora para se instalar no País. Em troca, o Minicom acenava com contratações anuais e uma certa reserva de mercado. Posteriormente, buscou a nacionalização do capital das empresas estrangeiras aqui sediadas, exigindo a participação majoritária de um sócio brasileiro. Finalmente, pretendeu não só produzir os equipamentos no País com tecnologia externa, nacionalizando as empresas ou criando o regime de *joint-venture*, mas também passar a desenvolver uma tecnologia própria.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> O caráter nacionalista da política industrial foi dado pelo II PND, bem como pela política de contenção das importações para enfrentar o déficit do balanço de pagamentos. Na prática, as principais medidas foram as seguintes: criação do Grupo Executivo Interministerial de Componentes (Geicom), por iniciativa do Minicom e do Ministério da Indústria e Comércio, com a participação do CNPq, CACEX, EMFA e Abinee, tendo funções consultivas sobre a política de fomento da indústria de componentes e insumos eletrônicos; a busca de autonomia tecnológica (Portaria nº 661/75) e a construção da indústria nacional de teleequipamentos; o desenvolvimento de tecnologia própria no projeto da CPA-Trópico a cargo do CPqD; a criação da reserva de mercado para esse produto preferencial; a fabricação da CPA espacial via transferência de tecnologia de empresa estrangeira; e a viabilização da indústria brasileira de teleequipamentos. Essas medidas foram uma tentativa de criar as bases para desenvolvimento da empresa nacional e para forçar as filiais estrangeiras a produzir internamente às CPAs. As CPAs espacial e temporal, com tecnologia do CPqD, então, teriam reserva de 40% do mercado a médio prazo e de 100% do a longo prazo. De certa forma, a medida visava forçar as filiais estrangeiras a substituir a tecnologia de centrais eletromecânicas para produção CPA espacial, tendo o agravante de perderem a reserva de mercado a longo prazo (Moreira, 1989, p. 66; Almeida M., 1994, p. 246). O Minicom também criou um sistema de homologação e registro de equipamentos a serem utilizados pelo operador público, visando à compatibilização dos equipamentos e à unificação da rede. A Portaria nº 903/76 estabeleceu que todo equipamento a ser comprado deveria passar por teste nos laboratórios da Embratel, Telesp e Telerj, para avaliação do grau de adaptação às especificações da Telebrás, inclusive avaliar o quesito grau de nacionalização de componentes e insumos. Essas condições eram uma exigência para participar das licitações de compra da Telebrás, que afetou diretamente as filiais estrangeiras. Por fim, o Minicom tomou como diretriz a Lei de Similar Nacional, pela Portaria nº 039/77, nas aquisições de teleequipamentos pela Telebrás, com o objetivo de aumentar o índice de nacionalização dos componentes e materiais e, ao mesmo tempo, aplicar a política macroeconômica de contenção das importações.

## A fase da política industrial conciliatória — 1978-84

Essa fase caracterizou-se por um recuo na direção nacionalista da política industrial e por uma aproximação aos interesses das filiais estrangeiras, além de sofrer os efeitos do ajuste da política econômica restritiva, como o controle de importações, do crédito, do gasto público e dos investimentos das estatais.<sup>13</sup>

A Portaria nº 622/78 foi um marco nessa orientação. Ela regulamentou a Portaria nº 661/75, que definia as regras para a sistemática de compras da Telebrás, como a prioridade à fabricação local de teleequipamentos, aos índices de nacionalização crescentes dos equipamentos,<sup>14</sup> à divisão do mercado para equipamentos de grande porte, para evitar a cartelização e a limitação do número de fornecedores. Também reafirmou a reserva de mercado para o produto preferencial — a CPA-Temporal a longo prazo (Moreira, 1989, p. 68). A Portaria 622/78 mudou a política industrial, pois, a partir dela, a indústria não tinha a mesma prioridade dantes e enfrentava as restrições impostas pela área econômica. Enfim, coube ao Minicom ministrar a política de compras, exigindo maiores índices de fabricação local e de nacionalização crescentes dos teleequipamentos (Pessini, 1993, p. 49).

Essa medida pretendia modificar a indústria, forçando a entrada de tecnologia no País em duas etapas. Primeiro, pela importação da tecnologia da CPA-Espacial para ser fabricada por uma empresa de capital nacional. Segundo, pela entrada no mercado da CPA-Temporal em desenvolvimento no CPqD. Com essa orientação, alcançar-se-ia a almejada autonomia tecnológica.

Todavia as filiais estrangeiras refutaram a perda de controle tecnológico da CPA-Espacial, como pretendia o Minicom, estabelecendo-se um impasse. As empresas NEC, Ericsson e SESA-ITT, selecionadas pela licitação internacional, negaram-se a repassar a tecnologia à empresa brasileira, criando um grande constrangimento. A negação mostrou os equívocos das pretensões da política que afetariam os interesses da indústria estrangeira.

A reação da indústria foi explorar a dubiedade do conceito de empresa nacional utilizado pelo Minicom (ver nota de rodapé 16). A noção restrita de "empresa brasileira", definida pela Portaria nº 661/75, foi redefinida pela Portaria nº 622/78 de forma favorável às filiais estrangeiras, estimulando a formação de

---

<sup>13</sup> Ver, sobre os efeitos do ajuste sobre a política industrial (geral), Suzigan e Villela (1997).

<sup>14</sup> A Portaria nº 661/75 visou dar autonomia tecnológica e orientar a construção da indústria de teleequipamentos. A Portaria nº 622/78 estabelecia prioridade à empresa brasileira nas compras, onde o grupo brasileiro deveria ser proprietário majoritário do capital social da empresa, com 51% das ações com direito a voto.

*joint ventures*<sup>15</sup>, tendo um sócio brasileiro que possibilitava deter o controle formal, mas não real, da filial (Pessini, 1986, p. 146). A novidade dessa portaria foi limitar o número de fornecedores por equipamento num determinado mercado regional e definir o modelo de produto preferencial a longo prazo. Em suma, a matriz das empresas estrangeiras manteve o controle do capital da filial no Brasil, o controle tecnológico e o domínio do mercado de comutação. A diferença qualitativa das portarias estava em que a de nº 661/75 exigia o desenvolvimento interno de tecnologia própria para CPA-Temporal; e a de nº 622/78 permitia também a utilização da tecnologia transferida do Exterior na CPA-Temporal (Moreira, 1989, p. 72).

Em consequência, a política industrial sofreu um recuo em relação à almejada autonomia tecnológica nacional, no sentido de uma posição conciliatória com a nacionalização gradativa das empresas e com o aumento do índice de nacionalização dos equipamentos e componentes. Mesmo assim, ela forçou positivamente a nacionalização do capital das filiais e o índice de nacionalização dos equipamentos (Moreira, 1989, p.72). No caso do CPqD, que dependia do financiamento estatal para P&D, este também foi afetado pelos cortes, atrasando as pesquisas, especialmente, o projeto de desenvolvimento da CPA-Trópico — equipamento concorrente da CPA-Temporal das filiais estrangeiras.

Permaneciam duas questões em conflito: a definição sobre a concorrência de aquisição das CPAs e o destino do projeto CPA-Trópico. A solução do impasse com a indústria sofreu a interferência direta da Presidência da República que motivou a Portaria nº 215, de 09.11.81, definindo as diretrizes finais da política industrial de telecoms nessa fase: cancelou a concorrência da CPA-Espacial por razão dos cortes nos investimentos no ano de 1980; definiu a utilização da CPA-Temporal, estabelecendo reservas de mercado regionais (a Ericsson ficou no mercado de São Paulo, a NEC no Rio de Janeiro, a Equitel e a Siemens em Curitiba, e a NEC e a Ericsson disputariam as centrais de trânsito da Embratel em Minas Gerais e em Brasília); definiu o modelo da CPA-Trópico como produto preferencial, tendo a preferência de 50% do mercado nacional da CPA-Temporal.

As duas primeiras diretrizes pretendiam dar urgência à modernização e à expansão do Sistema Telebrás, bem como agregavam a conveniência de custos e escala, para o operador público utilizar uma única tecnologia da CPA. Assim, o Minicom resolveu o impasse entre

---

<sup>15</sup>No ano de 1976, as indústrias estrangeiras constituíram grupos de nacionalização — *joint-ventures*. Entre 1976 e 1979, o índice de nacionalização dos equipamentos de comutação eletromecânicos alcançou 90%. Antes, as filiais eram responsáveis por 95% das importações do setor (Maculan, 1981, p. 145).

“(...) expandir e modernizar o sistema com tecnologia de CPA-Trópico de pequeno e médio portes (Trópico C e R), em fase final de desenvolvimento, e investir no projeto de CPA-Trópico de grande porte ou a instalação imediata de CPA-Temporal com tecnologia estrangeira. Ele optou por esta última. Ao tomar essa decisão em nome da urgência e da expansão do sistema de comutação (...)” (Tapia, 1995, p. 137).

Na prática, a Portaria 215/81 reforçou o domínio das filiais estrangeiras no mercado de comutação pública, não obstante ter restringido o mercado para o projeto CPA-Trópico, além de não definir o respectivo mercado regional. No futuro, dizia-se, a regionalização do mercado ocupado pelas filiais colocaria a inviabilidade econômica e técnica do projeto CPA-Trópico, devido ao caráter sistêmico da incorporação de equipamentos de telecomunicações, que exige compatibilidade e adaptabilidade dos novos equipamentos face àqueles já instalados (Moreira, 1989, p. 73). Em suma, as novas diretrizes representaram mais um recuo da política industrial em relação à Portaria nº 622/78 do que um avanço para a autonomia tecnológica.

Porém surgiram outras divergências entre a orientação da política pelo Minicom e a defesa da Lei de Informática pela Secretaria Especial de Informática (SEI).<sup>16</sup> O Minicom protegia os interesses das filiais estrangeiras, e a SEI, junto com o apoio dos técnicos do CPqD, preservava a tecnologia nacional e a empresa nacional infante. Na verdade, o conflito centrou-se na exigência de homologação e especificação dos equipamentos, materiais e insumos, que possibilitaria a padronização dos estágios de linha e, no futuro, viabilizaria a utilização da tecnologia CPA-Trópico, prevista pelas Portarias nº 661/75 e nº 622/78; bem como as mesmas exigências para a comutação privada. Mas as filiais estrangeiras negavam-se a especificar seus equipamentos eletrônicos, o que também era uma exigência da Lei de Informática, sendo fundamental para que as empresas nacionais fabricantes de periféricos pudessem conectar-se ou compatibilizá-los às respectivas tecnologias de CPA-Temporal da Ericsson, da NEC e da Siemens. Na prática, elas disputavam a oferta de periféricos, que representava em torno de 60% do mercado (Tapia, 1995, p. 143).

O conflito sintetizava-se nos conceitos distintos de empresa nacional adotados pelo Minicom e pela SEI. Mediante o conceito adotado pela SEI, barravam-se as importações de componentes e materiais para fabricação de

---

<sup>16</sup> A Secretaria Especial de Informática era responsável pela política industrial na área de computadores, periféricos e microeletrônica. Ver Tapia (1995).

CPAs pelas filiais estrangeiras, invocando a exigência de homologação e especificação dos mesmos para padronização ou adaptabilidade da rede. A exemplo disso, no final de 1984, ela suspendeu as guias de importação desses componentes, que somente foram liberadas por decisão expressa da Presidência da República.

A resolução do conflito ocorreu quando a fatia reduzida do mercado para a CPA-Trópico de grande porte tornou-se inviável (tanto o projeto CPA-Trópico L, de até 50 mil linhas, como o projeto de central de trânsito Trópico T). Então, os dirigentes do CPqD decidiram retomar o projeto CPA-Trópico de pequeno e de médio porte (de até 16 mil linhas).<sup>17</sup> A primeira CPA-Trópico de pequeno e de médio porte entrou em fase de produção e operação a partir do ano de 1985.

## **A fase da política industrial<sup>18</sup> sem direção hegemônica — 1985-89**

Duas razões dificultavam as decisões na política industrial setorial: a aprovação da Lei de Informática no final de 1984 e os conflitos de interesses representados pelo contencioso entre o Minicom e a SEI. Vale lembrar aqui que o ponto crítico era a criação ou não da reserva de mercado para a CPA-Trópico, que se expressava no conceito legal de empresa nacional.

Segundo a SEI, para ser empresa nacional, o sócio brasileiro deveria deter 100% do capital com direito a voto, ou 70% do capital total da empresa. Com base no conceito, vetava ao sócio estrangeiro deter controle da tecnologia e barrava importações de teleequipamentos. Segundo o Minicom, para ser empresa nacional, o sócio brasileiro deveria ser proprietário majoritário das ações com direito a voto (acima de 50%). Com base nesse conceito, as filiais estrangeiras negavam-se a cumprir as exigências de especificação dos equipamentos exigidas pela Lei de Informática, alegando que ela retardaria em seis anos a produção da CPA-Temporal e a tornaria inviável economicamente (Tapia, 1995, p. 144).

---

<sup>17</sup> O projeto CPA-Trópico previa, inicialmente, o desenvolvimento de uma família completa de equipamentos com a técnica CPA-Temporal. Estava prevista a fabricação de quatro equipamentos: um centrador de linhas Trópico C; uma central rural Trópico R, com capacidade para 1.000 linhas; uma central local Trópico L de grande porte, para até 50 mil linhas; e uma central de trânsito Trópico T de grande porte.

<sup>18</sup> Ver, sobre a política industrial geral, Suzigan e Villela (1997, Capítulos 3 e 4).

O novo comando do Minicom durante a Nova República passou a defender o argumento de que a indústria nacional de teleequipamentos já havia atingido uma certa maturidade, e a criação da reserva de mercado não necessitaria mais da proteção estatal. Com isso, direcionava a política para alterar os pontos críticos da Portaria nº 622/78. Propunha também novas diretrizes para a política industrial: a abertura para novos fornecedores; o fim da definição de produto preferencial e da reserva de mercado para a CPA-Trópico; substituição da reserva de mercado por uma noção vaga de tecnologia nacional ou produto desenvolvido no País por empresa nacional ou estrangeira; continuação do apoio às empresas nacionais pelo CPqD, mas centrando esforços no desenvolvimento de produtos que exigissem mais pesquisa aplicada (Moreira, 1989, p. 78, 80).

Apesar de essas diretrizes nunca terem sido regulamentadas, elas deram direção à política industrial. Na prática, elas lesavam as pretensões da indústria nacional de alcançar capacitação tecnológica e competitividade, através do apoio dos mecanismos da reserva de mercado, da proteção estatal e do financiamento em P&D. Essas pretensões foram minorando, inclusive as diretrizes afetaram o desenvolvimento do projeto bem-sucedido da CPA-Trópico e de outros.<sup>19</sup>

Em suma, primeiro, a mudança da política industrial evidenciou as disputas de interesses entre a indústria nacional e a estrangeira de teleequipamentos; segundo, desvelou o poder de influência da indústria estrangeira e suas alianças com a cúpula do Minicom; terceiro, demonstrou a influência da indústria nacional e suas alianças com a cúpula da SEI, com parte dos dirigentes da Telebrás, com o CPqD e com a comunidade científica; por último, denotou a predominância dos interesses do próprio Executivo/área econômica com a estabilidade e o ajuste econômico (resolver problemas do déficit público e do balanço de pagamentos, etc.)

No essencial, o desfecho da política industrial fez conhecer os interesses da indústria estrangeira e suas alianças, especialmente com o Secretário Geral Rômulo Villar Furtado. Também demonstrou os interesses e as alianças de defesa da tecnologia nacional e do desenvolvimento da indústria nacional de teleequipamentos. Em grande medida, estes se ancoravam na institucionalidade da Lei de Informática e nos objetivos da área econômica. Esse lastro nacionalista resistiu até quando a eficiência do Sistema Telebrás foi colocada em xeque.

---

<sup>19</sup> Ver, sobre o projeto CPA-Trópico, Tapia (1984), Moreira (1989) e Crossetti (1995).

## 1.5 - O Caso Victori

O Caso Victori foi a primeira decisão de abertura, que permitiu que a iniciativa privada operasse os serviços de comunicação de dados e de comunicação por satélite. Inicia-se descrevendo os contornos do fato.

A Embratel assumiu oficialmente o monopólio da prestação do serviço de comunicação de dados no Brasil em 1979.<sup>20</sup> Para cumprir essa investidura, ela criou um grupo de especialistas na área e implantou vários serviços específicos de comunicação de dados. Ele pode ser considerado um serviço **público** ou **privado**. É **público** quando prestado através da rede pública de comunicação de dados e da rede pública de telefonia ou telex para usuário não individualizado. É **privado** quando prestado através da locação de meios do Sistema Nacional de Telecomunicações (canal de voz ou linhas privativas) para uso próprio do interessado — assinante individualizado ou locatário de meios.

Os **serviços privados** podem ser classificados em especializados e não especializados. Os serviços não especializados são prestados através da alocação de canais de voz e de linhas privativas para comunicação de dados (Lpcd), e o locatário arca com os ônus de instalação e de manutenção dos equipamentos. São oferecidos somente em configuração ponto a ponto, em âmbito urbano ou interurbano, sob a responsabilidade da Embratel. Os serviços especializados são aqueles prestados através da utilização de circuitos com terminações digitais nas dependências do assinante. São oferecidos em âmbito urbano, com configuração **ponto a ponto** (com até duas linhas privativas e *modens*), e interurbano, com configuração multiponto (com até três linhas privativas e *modens*), sob responsabilidade da Embratel (Telebrasil, mar./abr. 1982, p. 38).

A Embratel começou a operar o serviço de comunicação de dados e a rede de pacotes através de dois projetos: o Projeto Ciranda, que era uma rede telemática dos funcionários da empresa, e o Projeto Cirandão, que era um banco de dados de acesso público e um programa de formação de recursos humanos. O responsável por esses projetos e pela capacitação para operar os serviços foi Luís Sérgio Coelho de Sampaio (1979-84), Vice-Presidente da Embratel. Os serviços privados especializados mais conhecidos são o Transdata e o Rempac. O Transdata foi lançado pela Embratel em maio de 1980, permitindo ligações urbanas e interurbanas, em circuitos diretos e exclusivos ponto a ponto

---

<sup>20</sup> A Portaria nº 109, de janeiro de 1979, estabeleceu: "Entende-se como serviço de comunicação de dados a função desempenhada pela Embratel, consistindo em prover um sistema ou conjunto de elementos, recursos ou instalações específicas, sob procedimentos determinados que atendam às necessidades de assinantes de comunicações de dados".

e multiponto (integrando empresas, filiais, agências, clientes, fornecedores, etc.). As instituições bancárias são as grandes usuárias e os utilizam em tempo real. O serviço Rempac, lançado em novembro de 1984, também atende às ligações urbanas e às interurbanas para um ou mais pontos, de acordo com as necessidades dos usuários, servindo ao usuário que paga pelo tempo efetivamente utilizado, pelo volume de dados transmitidos e pela distância das ligações. Os demais serviços são: telex, *fac-símile*, videotexto, etc.

Chama-se atenção para a distinção entre “serviço de telecomunicações” (o transporte da informação) e o “serviço de informação” em si, que armazena e processa a informação. O primeiro é atribuição legal exclusiva da Telebrás, a Embratel e as teles. Ou seja, os serviços de telecomunicações servem de “estrada” aberta a todos os produtores de informação. Com base nessa atribuição, a direção da Embratel, especialmente o Vice-Presidente, e os funcionários sempre foram enfáticos defensores da tese de que a rede de telecoms é pública em toda a sua extensão, até a casa do cliente. Aconteceu que, então, emergiram pressões das instituições financeiras e dos agentes privados ligados aos bancos de dados, reivindicando a construção de redes privadas, nas quais tivessem o controle de todo o percurso da informação.

A defesa da manutenção do monopólio estatal foi organizada pela Associação dos Empregados da Embratel (AEBT), que formou uma ampla aliança nacional, incorporando os agentes interessados em preservar a tecnologia nacional e a indústria infante. Porém os objetivos dessa articulação chocavam-se com as diretrizes do Minicom e com os interesses ligados ao Secretário Geral Rômulo Villar Furtado.<sup>21</sup>

A expansão dos serviços de comunicação de dados foi explosiva. O Transdata, que dispunha de 6.470 terminações instaladas até 1985, teve sua capacidade aumentada para 13.122 e 44.950 em 1986 e 1994. O Rempac dispunha de 864 portas instaladas em 1984, que foram aumentadas para 7.244 e 33.928 em 1990 e 1994 respectivamente.

A grande expansão da capacidade da Embratel teve as seguintes razões: primeira, o crescimento da demanda dos grandes consumidores, bancos e empresas, que operavam com filiais espalhadas por todo o País e necessitavam integrá-las a sua rede de dados — era o caso das grandes redes de televisão, dos grandes bancos, das grandes empresas, dos órgãos públicos federais, etc.;

---

<sup>21</sup> Uma atitude de revanche de Rômulo V. Furtado ocorreu em 1985, após o novo Ministro das Comunicações reconduzi-lo ao mesmo cargo de Secretário, negando-se a fazer composição com Luís Sérgio C. de Sampaio e sua equipe, que operavam o serviço de comunicação de dados, na escolha dos novos dirigentes, execrando-os ao anonimato e à falta de função.

segunda, a Embratel contratou o satélite doméstico brasileiro, em 30.06.82, após uma longa discussão sobre o projeto, tendo 24 *transponders* (unidades repetidoras) cada um e com capacidade para 12.000 ligações telefônicas. O Brasilsat I foi lançado em 08.02.85, e o Brasilsat II, satélite reserva que tem taxa de ocupação menor, em 30.03.86.

O Projeto Brasilsat representou uma inflexão nas telecoms brasileiras, desde a adesão do Brasil ao consórcio do satélite Intelsat em 1965, pois figurava como símbolo de um sistema sofisticado, planejado e muito flexível, que previa a ocupação total dos *transponders* num período de oito a 10 anos. Os satélites ampliaram significativamente a capacidade das telecoms brasileiras. Com ele, a nova rede passou a abranger todo o País e viabilizou algumas aplicações em projetos especiais para segmentos de alto poder aquisitivo. As novas áreas potenciais do mercado de comunicação por satélite, então, tinham a seguinte ordem de importância: a rede de telefonia convencional, em torno de 50%; os serviços de TV-Sat, 20%, onde cada rede de televisão ocupava um *transponder* (a rede das Organizações Globo ocupava dois); a rede de comunicação de dados para projetos especiais para as grandes empresas estatais e privadas que tinham filiais espalhadas em todo o País ou localizadas em regiões de difícil acesso, 10%; os serviços de atendimento aos países vizinhos, 11%; o serviço de sinais de vídeo, como TV a cabo; o serviço de Rádio-Sat; o serviço de teleimprensa; etc. Havia também novas áreas de aplicações em programas sociais, como serviços de teleducação, telemedicina e telemedicação e outras.

Contudo a ocupação dos 24 *transponders* do Brasilsat I ocorreu de forma mais lenta e inesperada do que foi planejado. A partir de 1987, o lançamento do Brasilsat II delatou as falhas na comercialização do serviço do satélite doméstico. Em agosto de 1986, estavam ocupados apenas 14 *transponders*, sendo que 10 deles foram alocados para atender aos serviços de telefonia da Telebrás e quatro para operar o serviço TV-Sat. O que importa destacar aqui, na verdade, é a existência de grande ociosidade do satélite. A falta de ocupação foi interpretada como desperdício de recursos, motivando o levante de pressões sobre a direção da Embratel, especialmente exercidas pelos grandes usuários. Criticavam a subutilização do satélite, porque sua vida útil, entre nove e 10 anos, já estava com contagem regressiva, girando no espaço com um "taxímetro ligado contra o tempo".

O Presidente da Embratel, Pedro Jorge Castelo Branco Sampaio, rebatia as críticas à ociosidade do Brasilsat: alegava não ser elevada, comparando-a ao grau de ocupação da maioria dos satélites comerciais existente (em torno de 50%). A capacidade do satélite foi projetada para atender à demanda durante oito a 10 anos, por isso sua ocupação deveria ser progressiva nesse tempo.

Na verdade, as causas da baixa utilização dos satélites foram as seguintes: (a) os investimentos foram insuficientes para gerar a infra-estrutura terrestre do sistema de comunicação por satélite nos últimos anos, devido aos projetos de rede que não refletiam a realidade do mercado e às restrições impostas pela área econômica; (b) o apoio à indústria nacional nos termos da Portaria nº 622/78 e de outras medidas, que representaram, na prática, uma proibição à importação de equipamentos e componentes das estações terrestres, que, por sua vez, acarretou também um grande atraso nas encomendas pelas empresas nacionais; (c) a falta de planejamento da comercialização do serviço de comunicação por satélite; (d) o atraso do Minicom na definição das tarifas dos serviços do satélite até fevereiro de 1986 (embora a Embratel entregasse estudos a respeito em agosto de 1985); (e) por último, a Embratel perdeu seus melhores quadros profissionais da área por causa dos salários defasados e pela proibição governamental de reposição desses quadros, afetando as áreas de satélites e de informática.

A posição do Ministro das Comunicações Antônio Carlos Magalhães — aqui designado ACM — foi mais pragmática em relação ao plano de ocupação do Brasilsat I, segundo entrevista à Revista Nacional de Telecomunicações (RNT):

“ACM — Além disso, vamos facilitar o uso desses *transponders* para atividades privadas, como para os estabelecimentos bancários de grande porte, oficiais ou privados.

“RNT — Como o Senhor vê a proposta de exploração de redes de transmissão de dados por empresas privadas, como é o caso da Victori, empresa ligada à Rede Globo, em associação com o Bradesco?

“ACM — Eles estiveram comigo, há cerca de dois meses. Estamos estudando a questão, mas de modo geral sou favorável. Se a área pública não está utilizando plenamente a infra-estrutura e a capacidade existentes, não irei impedir que a área privada utilize esses serviços. Especialmente se ela nos paga os custos e ocupa a capacidade ociosa do satélite” (RNT, abr. 1986, p. 13).

O Ministro admitia ceder o uso dos *transponders* para a iniciativa privada operar serviços de comunicação de dados por satélite. Mas o Presidente da Embratel não concordava em permitir seu uso de forma privada.

“Pedro Jorge Castelo Branco — O Bradesco tem sua rede particular, interligando todos seus PABXs, pelo País inteiro. Agora, o que ele não pode é vender esses serviços a terceiros. Quer seja via satélite ou empregando qualquer outro meio de comunicação.

“Telebrasil — Quer dizer que o estabelecimento de redes privadas é admitido, mas não a venda de serviços a terceiros. É esse o divisor de águas em causa?”

“Castelo Branco — Sim” (Telebrasil, maio/jun. 1986, p. 8).

Para reverter a ociosidade do satélite, a direção da Embratel decidiu promover a comercialização dos serviços de comunicação por satélite e ofertar *transponders* aos países vizinhos (Colômbia, Peru, Bolívia e outros).<sup>22</sup> Decidiu também, com base na crescente demanda, criar uma rede pública para operar os serviços de comunicação de dados no início de 1986, utilizando a tecnologia *spread spectrum* (espalhamento de faixa), e operar serviços de pacotes tipo Renpac. Esse serviço baseava-se na transmissão de dados de um ponto de origem a vários pontos de destino, localizados nas dependências dos usuários do sistema (unidirecional - simplex), numa estação terrena transmissora ou *master* (que continha a inteligência do sistema) e em estações secundárias. No caso do serviço interativo de dados entre um ponto e outro ou multipontos — nos modos semiduplex ou duplex (comunicação simultânea em ambas as direções) —, a estação *master* passou a ser receptora e transmissora. Por tratar-se de uma rede compartilhada, os custos são muito menores do que aqueles da rede dedicada, tipo Transdata. Enfim, apenas em abril de 1987, a Embratel passou a implantar a rede de comunicação de dados pelo satélite Brasilsat I.

Esse era o ambiente institucional, material e de interesses controversos onde ocorreu o Caso Victori. Ou seja, o Ministro das Comunicações concordou em permitir que as empresas Victori Comunicações S/A, Moddata e Promon operassem serviço de comunicação de dados e de comunicação por satélite. Entre os principais agentes envolvidos estavam as Organizações Globo, o Banco Bradesco, a Promon e a Moddata. Por sua vez, a decisão de abertura trouxe à cena as contra-iniciativas das organizações sindicais.

## **A decisão de abertura e a resistência dos trabalhadores**

Em janeiro de 1986, representantes da Victori formalizaram um ofício solicitando permissão para operar os serviços de comunicações de dados e de comunicações por satélite, entregue ao Secretário Geral do Minicom. O ofício

---

<sup>22</sup> A oferta de *transponders* aos países vizinhos era restringida pelo contrato com o consórcio fabricante do satélite que estabelecia que a Embratel não poderia explorar seus serviços fora do território nacional.

foi assinado por Roberto Marinho e por Amador Aguiar, Presidentes das Organizações Globo e do Banco Bradesco respectivamente. O pedido pretendia obter outorga de portaria, com permissão para operar serviços de múltiplos destinos através de canais do satélite Brasilsat.

A Victori Comunicações é uma empresa formada, em 1985, pelas Organizações Globo, pelo Bradesco e pela empresa italiana Victori Internacional. No caso, ela pretendia alugar por 10 anos um *transponder* do Brasilsat para prestação de serviços de projeto e de instalação de redes privadas de comunicação de dados no sistema *spread spectrum*. Primeiro, os serviços da Victori beneficiariam o próprio Bradesco e, em seguida, ela passaria a prestá-los a terceiros. A empresa pleiteava prover serviço para dois mercados distintos: um gerador de informações, e outro receptor de informações. Neste último, a idéia era criar uma rede privada para transmitir informações. Posteriormente, as empresas Moddata e Promon também ingressaram com pedido ao Minicom (mais tarde, a Promon abandonou as negociações).

Os termos do contrato com as empresas e a concordância do Ministro mobilizaram os funcionários. AAEBT e parte do segundo escalão do Sistema Telebrás e da própria Embratel ameaçaram fazer paralisação, se fossem assinados os contratos de permissão. Alegavam tratar-se de função legal e exclusiva da Embratel prestar esses serviços, e cabia à empresa Victori apresentar-se como cliente, como o fez o Banco Itaú, que acabara de inaugurar sua rede privada de comunicação de dados por satélite, e não como operadora (RNT, set. 1986, p. 60). Mas a Victori não queria ser cliente, ela queria ter clientes. Ou seja, em vez de comprar serviços da Embratel, ela utilizaria a infra-estrutura da Embratel para vender serviços a terceiros.

Dois meses depois, em abril de 1986, Benjamim Himelgryn (Diretor da Victori e ex-Chefe de Implantação do Projeto Brasilsat da Embratel) entrou com novo pedido ao Departamento Nacional de Telecomunicações (Dentel) para obter o licenciamento da portaria de outorga de permissão. No ofício, inclusive, sugeria que fosse alterada a portaria nº 01/79, para fazer constar a figura “rede privada de comunicação de dados”, porém utilizando a rede pública (Monopólio..., 1993, p. 18). Em resposta, o Dentel concordava com o pedido e até elaborou minuta com outorga de portaria, mas antes se certificou, fazendo consulta sobre o assunto à Embratel. Porém a Diretoria da Embratel manifestou-se contra a outorga de permissão para empresas privadas, vedando as pretensões de Benjamim Himelgryn.

A rejeição do pedido do Dentel significou uma rejeição à decisão do Ministro das Comunicações, que, em discurso, fez a defesa do pedido da Victori: “Assim como estamos negociando o aluguel de *transponders* do Brasilsat com outros países, não há porque não negociar também com brasileiros, desde que

o direito da Embratel seja resguardado” (RNT, set. 1986, p. 59). Completou com as seguintes justificativas: a constituição de redes privativas permite uma ocupação mais rápida da capacidade do satélite; o atendimento dos usuários deve sempre prevalecer; e a ação conjunta da Embratel com as empresas privadas expandiria e agilizaria a ocupação do Brasilsat.

Em julho de 1986, o Ministro daria novo encaminhamento ao pedido de outorga da Victori e Moddata, delegando poder de decisão à direção da Embratel. Todavia, lá, a decisão foi morosa e cercada de cautela. Mas o Presidente da estatal cedeu às pressões dos agentes privados e do Minicom, assinando os contratos em 14.10.87. A divulgação dos termos dos contratos provocou a mobilização dos empregados da Embratel, liderados pela AEBT e apoiados pelas demais organizações sindicais. Os empregados radicalizaram a luta, promovendo uma greve em 22.10.87 (Monopólio..., 1993, p. 18).

Os termos do contrato que quebrava o monopólio da Embratel eram os seguintes: a Embratel seria responsável pelo fornecimento dos serviços necessários à prestação dos serviços de difusão e interativos de dados às empresas Victori Comunicações e Moddata (Victori/Moddata); as empresas seriam responsáveis pelos serviços de distribuição e de intercâmbio de informações de e para as estações secundárias, mediante a utilização dos serviços de telecoms da Embratel, bem como o planejamento, a engenharia da rede e todas as demais providências necessárias junto aos usuários dos serviços; o *marketing* e a comercialização dos serviços de difusão e interativo seriam realizados pela Victori/Moddata ou mediante prévio acordo entre as partes de forma cooperativa com a Embratel; a definição dos preços e a cobrança dos serviços e equipamentos fornecidos pela Victori/Moddata aos usuários finais seriam de sua responsabilidade; a Victori/Moddata seria responsável pelo atendimento às reclamações dos usuários finais relativas aos serviços e equipamentos fornecidos pela Victori/Moddata, inclusive faturamento (Telebrasil, nov./dez. 1987, p. 13).

No dia seguinte à greve, em 23.10.87, a direção da Embratel recuou da decisão, suspendeu os contratos, unilateralmente, e criou uma comissão para revisá-los, assegurando a participação dos funcionários. Essa comissão propôs e foi aceito que o “(...) futuro usuário deveria se dirigir à Embratel, com a qual firmaria contrato como cliente e se dirigiria aos fornecedores de equipamentos para adquirir estações secundárias e/ou serviços de consultoria” (Telebrasil, nov./dez. 1987, p. 13). Significou que a decisão da Comissão manteve o monopólio da Embratel, contrariando, assim, a orientação do Minicom. Por consequência, o Ministro destituiu toda a Diretoria da Embratel em novembro de 1987 e empossou uma nova, composta basicamente por funcionários, exceto o político Chagas Freitas, nomeando José Eugênio Guisard Ferraz para Presidente.

Resumindo, a decisão de abertura sustentava-se no apoio da cúpula do Minicom, que decidiu liberar os serviços de comunicação de dados e por satélite. Essa decisão burlava a legislação vigente, que estabelecia o monopólio da Embratel na provisão desses serviços. Porém o poder de influência dos grandes usuários e das empresas da área e as alianças com a cúpula do Minicom pressionaram por uma decisão pró-abertura. Por outro lado, o Caso Victori fez emergir alianças sólidas e contra-iniciativas para proteger o modelo tradicional, liderados pelas organizações sindicais.

O episódio não se esgotou com a suspensão dos contratos de outorga, com a destituição da direção da Embratel e com a manutenção do monopólio estatal, pois, mais tarde, o comando do Minicom tomou nova medida de abertura dos serviços de comunicação de dados. Dessa vez, a decisão de romper o monopólio da Embratel não favoreceu a iniciativa privada, mas permitiu que as teles estaduais também provessem os serviços. A medida favoreceu uma antiga reivindicação das diretorias das teles, por ser um serviço altamente lucrativo, e apresentava grande demanda reprimida. Na verdade, a demanda era mais dinâmica, e suas receitas representavam 25% do faturamento da Embratel em 1988. Assim, a Portaria nº 525, do Minicom, de 08.11.88, modificou a exclusividade da Embratel de prover serviço de comunicação de dados por linhas dedicadas (interestadual e local). As justificativas aduzidas foram as seguintes: a explosão da demanda pelo serviço, a grande demanda reprimida, as dificuldades de atendimento da demanda por causa das atribuições operacionais das teles e a necessidade de reestruturação dessas atribuições.

Na prática, a medida promoveu o seguinte arranjo: as teles operariam os serviços de comunicação de dados para os usuários que só os utilizassem no âmbito estadual, como o Transdata, o Compac, o telex, o *fac-símile*, o videotexto, etc., exceto o Renpac; e a Embratel operaria os serviços para usuários que os utilizassem no âmbito nacional e internacional. Porém a oferta comercial dos serviços pelas teles só veio a ocorrer no ano de 1990, pois a atividade exigia capacitação de recursos humanos e complexa infraestrutura de equipamentos.

## **1.6 - A tentativa de abertura no processo constituinte de 1988**

O processo de desestatização iniciou com o Programa de Desburocratização em 1979, principalmente com as privatizações realizadas entre 1981 e 1985. Nesse período, o programa limitou-se a transferir a participa-

ção acionária que a União detinha em algumas empresas típicas da atividade privada, socorridas pelo BNDES por razões de insolvência ou inadimplência. A crise econômica inibiu o deslanço das privatizações nessa fase. Durante a Nova República, a desestatização foi reforçada através do Programa Interministerial de Privatização e do Conselho Federal de Desestatização, criados em 1988. As realizações restringiram-se a reprivatizar empresas, extinguir outras, alienar participação acionária e abrir o capital das grandes *holdings*, através da oferta de ações na Bolsa de Valores. No caso da Telebrás, parte das ações não preferenciais (NP) foram vendidas na Bolsa de Valores, no início de 1989. No essencial, as grandes estatais só entraram na agenda governamental de privatização em 1989, e, no Congresso Nacional, a proposta de abertura ocorreu durante o processo constituinte de 1988.

A tentativa de abertura do modelo tradicional na Constituinte, vale lembrar, foi motivada pela crise econômica, pela crise fiscal, pela prioridade da política econômica, pela perda de autonomia do Minicom e da Telebrás, pelas vicissitudes das políticas setoriais de telecoms, pela crise dos serviços, pela implementação do programa de desestatização e pela formação de alianças de interesses.

O debate sobre “o futuro das telecomunicações”, que antecedeu o processo constituinte, denota uma intensa movimentação ocorrida nos eventos, seminários e congressos da área. Nesses fóruns, debateram-se idéias, congregaram-se atores, alinharam-se propostas, formaram-se alianças, definiram-se estratégias, e encaminharam-se reivindicações.

No Congresso, o debate na Constituinte sobre as telecomunicações centrou-se em duas tendências polares, embora tivessem surgido outras posições somenos: uma pela manutenção do modelo tradicional, e outra pela abertura. Cabe, portanto, resgatar quem eram os agentes, quais as posições dos atores e quais as propostas através de uma breve retrospectiva.

Uma manifestação notável contra o modelo tradicional surgiu do próprio Ministro das Comunicações, Haroldo Corrêa de Mattos (1979-84): “O Brasil poderá privatizar suas telecomunicações. A Telebrás e suas subsidiárias poderão — a médio prazo — passar para o controle do capital privado nacional (...). Minha tendência é eminentemente privatista” (RNT, set. 1980, p. 81). Segundo o Ministro, o modelo de privatização seria a passagem gradual do controle do capital das operadoras públicas para o empresariado nacional. O Estado deteria uma participação minoritária do capital, mas exerceria o **controle sobre as decisões, a regulamentação e a fiscalização**. Efetivamente, ele criticava a lentidão, a inércia e os controles da área econômica sobre investimentos, tarifas, dispêndios, etc. Propunha a liberação dos novos serviços, como uma forma

de livrar o setor dessas restrições. Em suma, a posição privatista-nacionalista do Ministro visava angariar apoio para obter mais autonomia ao setor.<sup>23</sup>

O Secretário Rômulo Villar Furtado foi mais taxativo, ao sugerir a criação de um monopólio privado, regulado por uma entidade governamental, como ocorria nos Estados Unidos. A transformação ocorreria pela venda das ações da Telebrás ao grande público, para atrair recursos privados para investimentos, sem perder o controle efetivo da estatal. As duas propostas tinham por fundamento o consenso geral de que nenhum grupo privado nacional possuía porte financeiro para assumir o patrimônio da Telebrás (RNT, out. 1980, p. 8-14). No fundo, as propostas colocavam-se como alternativas para uma mesma questão: livrar a Telebrás das restrições da área econômica e criar incentivos para atrair capital privado.

As repercussões das propostas foram frustradas, pois os empresários reagiram com cautela diante da tese privatista, inclusive alguns se declararam contrários à idéia de criar monopólio privado. O Vice-Presidente da Abinee, empresário José Olavo Diniz, achou inviável mobilizar a iniciativa privada em torno da idéia, porque não acreditava que um grupo privado brasileiro tivesse o capital necessário para comprar a Telebrás. Outros representantes do empresariado concordavam com isso, como Sérgio Alberto Monteiro de Carvalho, Presidente da Ericsson do Brasil, Luiz Carlos Bahiana, Diretor da Siemens (Equitel), e Eugênio Staub, Presidente da Grandene. As baixas tarifas e o baixo retorno dos investimentos não gerava atratividade e expectativas nos empresários. Contudo concordavam com a abertura dos novos serviços (RNT, out. 1980, p. 12-14).

A defesa do modelo tradicional coube ao General José Antônio de Alencastro e Silva, Presidente da Telebrás (1974-84), alegando razões técnicas e políticas: o modelo é tecnicamente adequado, há necessidade de completar a universalização da telefonia, envolve razões de segurança nacional, há necessidade de criar infra-estrutura de comunicações nas áreas não rentáveis e sem interesse para a iniciativa privada. A posição do General teve o peso do argumento da autoridade, apresentando-se como um construtor das telecomunicações brasileiras.

Outro construtor, o ex-Ministro Euclides Quandt de Oliveira (1974-78), questionava a idéia de criar monopólio privado, tendo as mesmas funções do monopólio estatal: prover serviços aos usuários não rentáveis e às localidades remotas e não só aos usuários e às áreas rentáveis. Por sua vez, o Comandante Quandt de Oliveira declarou-se contra a privatização, pois o modelo tradicional

---

<sup>23</sup> A posição do Ministro foi influenciada pelo General Eduardo Corrado, Secretário de Telecomunicações da Argentina, que estaria estudando a privatização do setor à época.

tinha funções de manter a unidade nacional e de prestar bons serviços à população de todo o País e não apenas aos grandes centros urbanos (Telebrasil, jan.-fev. 1984, p. 4).

Deduz-se dessas manifestações que elas foram mais uma reação à perda de graus de autonomia do comando do Minicom e das telecoms, sugerindo alternativas ao contencioso entre os atores envolvidos para dar vazão às pressões da indústria, dos grandes usuários e das empresas construtoras de rede, do que agendar propostas consistentes de política.

Posteriormente, em junho de 1984, Rômulo Villar Furtado voltou a propor a transferência do controle da Telebrás ao setor privado, para livrá-la das amarras da área econômica, em seminário realizado pela revista **Telebrasil**. Como? Vendendo as ações ordinárias da União aos acionistas preferenciais e aos empregados da estatal. Novamente, a idéia não forjou expectativas nos empresários, inclusive nos mais críticos da intervenção estatal. Dentre eles, Henri Maksoud e Herbert Levy, presentes no seminário, que, explicitamente, se limitaram a criticar a gestão da Telebrás. Curiosamente, o seminário sobre um tema polêmico, **Monopólio e/ou privatização**, encerrou-se com uma manifestação de apoio ao modelo tradicional estatal (RNT, jul. 1984, p. 75).

A redemocratização do País durante a Nova República suscitou o debate em torno das questões constituintes. No setor de telecoms, o debate articulou-se através das associações empresariais, Abinee e FIESP, principalmente através de eventos promovidos pelas revistas **RNT** e **Telebrasil** para discutir soluções para a crise (ociosidade da indústria, baixo nível de investimentos, deterioração dos serviços, etc.) e para o futuro do setor. Sempre marcaram presença nesses eventos a representação das indústrias estrangeira e nacional de teleequipamentos, do Minicom, do Sistema Telebrás, dos parlamentares ligados à área e, por vezes, das organizações sindicais. Até então, as entidades Abinee e FIESP não tinham uma posição firmada e nem uma programação para atuar no processo constituinte. As organizações sindicais, ao contrário, já vinham promovendo ampla discussão junto às suas bases e no movimento sindical.

O primeiro evento realizado não teve a repercussão esperada, mas pretendeu abrir o debate. Ocorreu no auditório Nereu Ramos da Câmara dos Deputados, em 27.11.85, promovido pela revista **Telebrasil**, sobre o tema **As Telecomunicações e a Nova Constituição do Brasil**. A audiência foi reduzida, porque se realizava no plenário do Congresso, ao mesmo tempo, a discussão sobre o pacote de medidas econômicas que antecedeu o Plano Cruzado. No essencial, o evento explicitou quatro aspectos importantes relacionados à crise, às alianças de interesses e ao futuro do setor. Primeiro, o debate polarizou o tema nos termos “monopólio das telecomunicações: estatização ou privatização”.

Houve manifestações de cunho ideológico contra a intervenção estatal: “Estado ou mercado”, “capitalismo ou socialismo”. Elas alertavam para os riscos de se fazer uma Constituinte esquerdista, porque o debate das organizações sindicais alcançava então maior propagação nacional.

Segundo, o ator parlamentar entra em cena. O Deputado Darcy Passos (PMDB-SP), Vice-Líder do PMDB, declarou-se a favor do modelo tradicional, porque as telecoms eram serviços públicos e deveriam ser providos pelo poder público. O Senador Virgílio Távora (PDS-CE), ao contrário, mostrou-se privatista e contra o avanço da intervenção estatal para além da posição já alcançada, comparando-a à dos países socialistas. Por sua vez, o Deputado Renato Jonhsson (PFL-PR), ex-Presidente da Telepar, manifestou-se de forma dúbia no evento. Por um lado, passou a defender a privatização gradual da Telebrás, através da não-subscrição total das ações com direito a voto pela União. Além disso, acusava a voracidade fiscal do Governo, que confiscou o FNT da Telebrás, e lutava pela sua devolução através de projeto na Câmara. Com isso, ele buscava aliar-se aos privatistas. Por outro lado, o Deputado concordava com a manutenção do modelo tradicional, se o Governo restabelecesse a sua autonomia financeira. Assim, ele se aproximava de suas bases eleitorais.

Como terceiro aspecto do evento, o debate explicitou a fragmentação das posições dos representantes do Minicom e do Sistema Telebrás. Rômulo Villar Furtado e Arolde de Oliveira, Vice-Presidente da Telerj, alinharam-se aos privatistas e reafirmaram a mesma posição do Deputado Renato Jonhsson (PFL-PR). Eugênio Guisard Ferraz, Vice-Presidente da Telebrás, fez a defesa do monopólio estatal, que deveria ser preservado na Constituinte. Foi apoiado por manifestações de vários dirigentes das teles, como Octávio Azevedo (Telemig), Flávio Casção (Telegoiás), Gaspar Vianna (Embratel), etc. Inclusive, esses dirigentes colocavam em dúvida a existência de grupo privado nacional com poder financeiro para comprar o Sistema Telebrás.

O quarto aspecto, digno de nota, foi a elaboração da primeira proposta conjunta dos privatistas para alterar o texto constitucional e dar amparo legal à política de abertura das telecomunicações, apenas alterando o Art. 8º, que introduzia a palavra permissão, com o sentido de permitir à iniciativa privada operar os serviços (Quadro 1.1).

É essencial aqui que o epicentro do debate era a crise por que passava o setor. Ela dava substância à criação da agenda e à formulação da política de abertura.

Dois fatos merecem consideração ainda: a entrada em cena do ator parlamentar e a desmobilização dos ex-dirigentes do Minicom e da Telebrás, militares e construtores das telecoms, que perderam espaço e poder na Nova Repú-

blica. Apenas alguns foram para a iniciativa privada, como o Comandante Quandt de Oliveira<sup>24</sup>, no cargo de Vice-Presidente da Spice do Brasil S/A, mas, agora, passando a defender o fim da reserva de mercado, da qual ele próprio foi o mentor. O fim da reserva de mercado era a principal reivindicação da indústria estrangeira.<sup>25</sup>

Os ex-dirigentes formavam um grupo fechado de oniscientes, pois mantinham ainda o poder da autoridade, da experiência de comando e do conhecimento histórico das telecoms. Contudo foram, progressivamente, desmobilizados dos cargos de comando, tipo “desmilitarização do setor”. Entretanto alguns desfrutaram do convívio nos eventos e movimentos dos privatistas, como porta-vozes das idéias liberalizantes.

A chegada dos políticos no comando das teles foi um fato relevante durante a Nova República. Passaram a disputar os cargos de direção, pois proporcionavam poder e influência política, especialmente nas áreas eleitorais. Esses cargos também passaram a ser barganhas políticas muito cobiçadas pela base parlamentar governista. Por isso, utilizando-os como moeda de troca, o Ministro Antônio Carlos Magalhães confirmava as indicações dos governadores e dos parlamentares (Quadro 1.2). O caráter político das indicações opunha-se radicalmente ao criterioso processo de escolha anterior pelo grupo fechado de oniscientes.

Os agentes ligados ao setor, fornecedor e grandes usuários, reagiram com discrição à chegada dos políticos sem experiência na gestão das telecoms, embora surgissem protestos velados, alertando para o risco da desarticulação das funções e do planejamento do Sistema. Esse fato novo, a entrada em cena dos parlamentares e as indicações políticas, registra-se no Quadro 1.2.

Resumindo, até o ano de 1986, a contestação do modelo tradicional relacionava-se à perda de autonomia financeira da Telebrás, aos controles rígidos da área econômica, à crise das telecoms, à crise da indústria, ao contencioso da política industrial. O foco da crise não era a falta de eficiência, mas, sim, a exacerbação dos controles da área econômica. Porém a agenda da abertura estava inscrita na agenda governamental, e, aos poucos, as alianças e as coalizões de interesses passaram a ter feições concretas e a se alinharem através dos fóruns de debate, eventos, seminários. Por um lado, a política de

---

<sup>24</sup> O Comandante Quandt de Oliveira tinha autoridade de ex-Ministro, ex-Presidente da Telebrás e do Contel e, então, como Presidente do Conselho de Administração do Grupo Spice e Vice-Presidente da Spice do Brasil S/A.

<sup>25</sup> A crítica da política industrial feria a reserva de mercado e a limitação do número de fabricantes por produto (dois a quatro por linha de produto), estabelecida pela Portaria nº 622/78; apontava que ela distorcia a competição.

abertura ganhou força e aliados importantes; por outro, a crescente possibilidade de abertura antecipou-se em relação às expectativas dos agentes privados e dos potenciais compradores da Telebrás. Por essa razão, alguns privatistas ousavam propor a abertura total dos novos serviços e um modelo de privatização gradual das ações da estatal. Por outro lado, arrefeceu o movimento de oposição, dos estatistas, a favor da manutenção do modelo tradicional.

## A proposta de abertura no processo constituinte

Em 1987, o processo constituinte acelerou o debate sobre o futuro das telecoms no Brasil, aliando interesses e unificando propostas.<sup>26</sup> A arena do debate na Constituinte realizou-se junto à Subcomissão de Ciência e Tecnologia e Comunicação, presidida pelo Deputado Arolde de Oliveira (PFL-RJ) e relatada pela Deputada Cristina Tavares (PMDB-PE). O clima de discussão agitava as reuniões na Subcomissão. O Jornalista João Carlos Fonseca expressou essa intensa movimentação numa metáfora, relacionando-a à

“(...) nau das telecoms que singrou (por 20 anos) com garbo as calmas águas do monopólio estatal, em anos felizes e produtivos, mas, de repente, sopram os ventos da mudança, prenunciando o início da tormenta sobre o modelo tradicional e a política industrial” (Telebrasil, mar./abril 1987, p. 6).

A seguir, examinam-se as posições dos atores e as principais propostas na Subcomissão Temática e o conteúdo da proposta final aprovada. Inicia-se com a manifestação digna de reparo do Ministro Antônio Carlos Magalhães em prol da defesa da preservação do modelo tradicional nos serviços convencionais (local, urbano e internacional), argumentando ser o melhor caminho para se atingir a universalização.

---

<sup>26</sup> Ocorreram dois eventos com grande repercussão: o fórum **Mitos e a Realidade das Telecomunicações**, realizado em Canela (RS), nos dias 13 e 24 de março de 1987, promovido pela Associação Brasileira de Telecomunicações; e o seminário **Política Nacional das TCs — o que mudar?**, no mês de março de 1987, em São Paulo, promovido pela Revista Nacional de Telecomunicações. Participaram dos eventos atores notáveis, como Hygino Crosetti (ex-Ministro), Haroldo Corrêa de Mattos (ex-Ministro), Rômulo Villar Furtado (Secretário Geral do Minicom), Almir Vieira Dias (Presidente da Telebrás), Euclides Quandt de Oliveira, Aldo Lorenzetti (Presidente da Abinee), Delson Siffert (Abinee), José A. Alencastro e Silva (ex-Dirigente), Gilberto Garbi (Telepar), Luiz Alberto Garcia (Grupo ABC Algar), Arthur Alves Peixoto (NEC do Brasil), Carlos Lopes Paiva (Telebrás), Benajmim Sankierosky (Telebrás), Roberto Lamoglia de Carvalho (Telebrás) e outros.

Quadro 1.1

## A nova Constituição e as telecomunicações: o quê deveria mudar em 1988

ALTERAÇÃO	PROPOSTA	COMENTÁRIO
Monopólio postal.	Artigo 8º, item XII: (atual).  Artigo 169 do Título III: (sugerido). A pesquisa, a lavra de petróleo em território nacional e o serviço postal constituem monopólio da União nos termos da lei.  Artigo 163 (manter).	A regra constitucional (Art.170) é organizar a economia em torno do regime da livre empresa. O monopólio é uma exceção à regra geral.  O vocábulo manter não configura, de <i>per se</i> , uma situação de monopólio do serviço postal, o qual seria explicitado no artigo 169, do Título III.  Faculta o monopólio por motivo de segurança nacional ou para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficácia no regime de competição e de liberdade de iniciativa.
Regime de exploração dos serviços de TCs, manter o <i>status quo</i> , inserindo <b>permissão</b> .	Artigo 8º, item VX: (alterar). Compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, permissão ou concessão, os serviços de TCs.	Serviços de TCs englobam aqui telefonia, radiodifusão, transmissão via satélite, comunicação de dados e outros mais.
Imposto sobre TCs, explicitar que é só Federal.	Artigo 21, item VII, "(...) Compete à União instituir impostos sobre serviços de transporte e comunicações, salvo os de natureza estritamente municipal". Art. 21, item VII (sugerido). "(...) sobre serviços de transporte e comunicações, salvo, quanto ao primeiro, os de natureza estritamente municipal".	A questão é caracterizar o que é estritamente municipal ao se tratar de telecomunicações. Partindo do princípio de que a concessão é federal, que os serviços de TCs são integrados, tornam-se praticamente inexistentes os serviços estritamente municipais.
Sigilo das comunicações, generalizar.	Art. 153, parágrafo 9º: (atual). "É inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas e telefônicas". Art. 153, parágrafo 9º: (sugerido). "É inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações."	Ampliar o conceito restritivo de comunicações apenas telegráficas e telefônicas, generalizando para comunicações.

Quadro 1.2

Cargos de direção do Sistema Telebrás ocupados por indicação política no início da  
Nova República — 1985-86

OPERADORA	DIRIGENTE NOMEADO	INDICAÇÃO
<b>Telerj</b> Presidente Vice-Presidente Diretor Financeiro Diretor de Operações Diretor Administrativo Diretor Recursos Humanos	Antônio João R. Ferreira Mendes Aroldo de Oliveira Roberto Nunes de Miranda Lázaro de Brito Cláudio de Chagas Freitas Hélio Kestelmann	Indicado pela família de Tancredo Neves PFL PMDB PFL PMDB Rômulo Villar Furtado (Minicom)
<b>Telesp</b> Presidente Vice-Presidente  Diretor de Operações Diretor Técnico  Diretor Financeiro Diretor Recursos Humanos  Diretor de Serviços	Antônio Ignácio de Jesus Dílio Sérgio Penedo  Mário Martinho Marco Antônio Biasi  Joaquim Bugelli César Luiz de Almeida Guarita  Marcos Teixeira Amaral	PFL Ex-Diretor da Telebahia e indicado pelo Ministro Antônio Carlos Magalhães PFL Ulysses Guimarães e Roberto Cardoso Alves (PMDB) PFL Ulysses Guimarães e Roberto Cardoso Alves (PMDB) Ulysses Guimarães e Roberto Cardoso Alves (PMDB)
<b>CTBC</b> Presidente Outras três diretorias	Ney Marques Fontes Eng. Eduardo Cerqueira Leite	Indicado pelo PFL Filho do ex-Deputado Raimundo da C. Leite (PMDB)
<b>Telepar</b> Presidente  Vice-Presidente Diretor Financeiro Diretor Administrativo Diretor de Operações	Gilberto Geraldo Garbi  Antonio José Ribeiro dos Santos Américo Moreira Jacinto José de Oliveira Lopes Joost Van Damme	Reeleito e indicado pelo Governador, que confirmou a recondução da diretoria
<b>Teleceará</b> Presidente  (...)	Tarciso Faria Freitas e Silva  (...)	Reeleito e indicado pelo Governador Luiz Gonzaga Motta, da Frente Liberal Senador Virgílio Távora indicou três diretores PMDB indicou dois diretores Adauto Bezerra, ex-Governador, indicou um PDS e PFL indicaram um
<b>Teleamazon</b> Presidente	Paulo Renato Dewes Scherer	Reeleito e indicado pelo Governador, que reconduziu toda a diretoria
<b>Telemat</b> Presidente	Eduardo Henrique França	Governador Wilson Martins (PMDB)
<b>Teles a</b> Presidente	Marcelo Guimarães Barros	Reeleito e indicado pelo Governador, que reconduziu toda a diretoria
<b>Telma</b> Presidente	Danilo de Oliveira Imbroisi	Reeleito e indicado pelo Governador que reconduziu toda a diretoria
<b>Telepisa</b> Presidente	Freitas Neto	Candidato derrotado a Governador pelo PFL

FONTE: RNT: Revista Nacional de Telecomunicações (1985). São Paulo: Telepress, p. 10-17, maio. TELEBRASIL (1979/1998). Rio de Janeiro. (vários números).

NOTA: Nas demais operadoras estaduais, também houve indicações políticas para os cargos de direção.

“O monopólio das telecomunicações e serviços postais deve ser mantido como está. (...) Isso é extremamente pertinente, principalmente quando vozes minoritárias, mas sempre atuantes, procuram defender na Assembléia Nacional Constituinte a substituição do modelo em vigor por outro de eficiência duvidosa” (Telebrasil, jul./ago. 1987, p. 7, 8).

Sua proposta, apresentada na Subcomissão Temática, contrariava as vozes minoritárias dos privatistas radicais, pois propunha a manutenção do monopólio estatal na telefonia convencional e a abertura dos novos serviços. Reafirmou a proposta de extinção da reserva de mercado nos termos da Portaria nº 622/78. Assim que se tornou pública a posição do Ministro, o Secretário Geral Rômulo Villar Furtado transmudou-se (da idéia de venda gradual das ações da Telebrás) para uma posição alinhada ao seu chefe, consertando posição como: “Não pretendemos abrir mão do serviço básico” (Telebrasil, set./out. 1987, p. 38; RNT, mar. 1987, p. 38). Também foi notável a adesão de Gilberto Garbi, Presidente da Telepar, às idéias liberalizantes, além de criticar os controles da área econômica (RNT, abr. 1987, p. 18).

Os agentes da indústria também aderiram à proposição de abertura dos novos serviços, mas foram cautelosos em relação à idéia de privatização da Telebrás ou de criação de um monopólio privado, uma vez que não interessava individualmente ao cartel. Porém havia divergências nesse grupo, uma vez que a indústria de capital nacional (Promon, Zetax, Alcatel e outras) se amparava na reserva de mercado para a CPA-Trópico, nos termos da Portaria nº 622/78; e a estrangeira atacava a reserva de mercado<sup>27</sup>. Ambos pressionavam contra a interferência da área econômica e reivindicavam ajustes nos contratos lesados pelos efeitos dos planos de estabilização. O teor da proposta divergente pode ser avaliado pelo conteúdo da **Carta de São Paulo** — declaração tirada do seminário sobre o tema **O quê mudar nas telecoms**, promovido pela RNT.

Essa declaração, apontava a política econômica como o grande obstáculo ao desenvolvimento das telecoms e das empresas do setor e que esta havia inviabilizado o modelo. A Carta de São Paulo propunha sete pontos sobre “o quê mudar”: atender à demanda de serviços de telecoms, rever a política tarifária, extinguir o ISSC, incorporando-o à tarifa, rever o autofinanciamento, tornar o planejamento do Sistema Telebrás mais eficiente, rever o plano de cargos e salários das operadoras públicas e repensar o modelo de telecoms (RNT, abr. 1987, p. 36).

---

<sup>27</sup> O monopólio da Embratel nos serviços de comunicação de dados gerava o temor do início da estatização do setor, a exemplo do Projeto Cirandão lá desenvolvido.

Os ex-dirigentes das telecoms tiveram particular destaque no debate constituinte, mas, pela primeira vez, aparecem com opiniões divididas, o que expressava, de certa forma, a grande indefinição sobre o futuro no meio das telecomunicações. O General José Antônio Alencastro e Silva transmutou-se para o lado dos privatistas, passando a propor um monopólio privado sob o argumento de que a Telebrás não teria mais competência para realizar a universalização dos serviços. Essa guinada liberalizante uniu-o às idéias de Rômulo V. Furtado, antigo opositor. Significou também uma saída do isolamento e da desmobilização a que o grupo de oniscientes foi submetido. O Comandante Quandt de Oliveira manteve-se fiel às suas idéias de desenvolvimento da Nação, dizendo, então, “(...) acho que não devemos privatizar agora as telecomunicações”, porque a universalização não havia se completado, e a empresa privada não atenderia aos usuários não econômicos. Dizia, ainda, que a causa da crise das telecoms estava na excessiva intervenção da área econômica e não no modelo tradicional (RNT, mar. 1987, p. 42; Telebrasil, maio/jun. 1987, p. III). O ex-Ministro Haroldo Corrêa de Mattos, que sempre defendeu a abertura dos novos serviços e a venda das ações da Telebrás, foi cauteloso em relação à privatização, dizendo “Privatizar? Acho que isso deverá ocorrer algum dia, não sei quando. No momento, porém, acho difícil”. Ponderava que os usuários não econômicos e as regiões pobres não interessavam à iniciativa privada, bem como não interessava subordinar-se ao controle estatal sobre tarifas. O onisciente ex-dirigente pensava na Nação como um todo e não poupava críticas à intervenção da área econômica (Telebrasil, maio/jun. 1987, p. V; RNT, mar. 1987, p. 17). Por último, o ex-Ministro das Comunicações Higyno Caetano Crosetti (1971-74), num raro depoimento público, foi taxativo ao afirmar: “O monopólio da Telebrás, queira Deus, deve permanecer como está, até o serviço atingir a maioria dos brasileiros e cabe ao Congresso protegê-lo contra o perigo das interferências políticas” (Telebrasil, mar./abr. 1987, p. 9).

A revista RNT fez o papel de veículo das idéias liberalizantes do setor. Sempre classificava os ex-dirigentes como privatistas confessos. A linha editorial associava o movimento de contestação geral ao excessivo controle da área econômica, com o que todos concordavam, com as alianças liberalizantes do setor. Porém, como se mostrou acima, o discurso dos ex-dirigentes era fiel ao modelo tradicional, exceto o do General Alencastro e Silva. Nesse sentido, o Jornalista Ethevaldo Siqueira, Editor da RNT, pautou uma linha editorial crítica e contra a propalada eficiência do Sistema Telebrás, através de editoriais, reportagens e palestras desde 1985. Contudo Ethevaldo declarava-se contra a entrada do capital estrangeiro no setor: “(...) Privatizar, mas exigindo capital 100% brasileiro. Só empresas genuinamente nacionais. (...) Não vamos entregar de novo” (Teleco, mar. 1987, p. 9).

O retorno do capital estrangeiro ao setor era um ponto polêmico e essencial no debate. Os ex-dirigentes opunham-se formalmente à idéia. Os demais privatistas tinham-no como um dilema, pois, assim como relutavam em aceitar o retorno do capital estrangeiro, admitiam a inexistência de capital nacional com porte financeiro para comprar o Sistema Telebrás. Trata-se de projetos nacionalistas e desenvolvimentistas defensáveis então, inclusive, nos programas políticos do PFL e do PSD. A questão futura das telecoms envolvia também a indústria, que sempre se mostrou cautelosa em relação à idéia de privatização e de criação de um monopólio privado. Na verdade, o debate teve a função de alinhar as idéias e explicitar as divergências, sem que houvesse interesse manifesto do capital privado nacional para substituir o Estado. Esses fatores condicionaram a definição da estratégia dos privatistas no processo constituinte: quebrar o modelo tradicional, visando apenas à abertura dos novos serviços, mais dinâmicos e muito mais rentáveis, cujos projetos exigiram menor porte de capital.

A estratégia tinha algumas implicações na avaliação dos mesmos, pois, mantendo o modelo tradicional, corria-se o risco de atraso na implantação dos novos serviços e, privatizando, negligenciar-se-ia a universalização da telefonia nas áreas não rentáveis. Assim, o processo de abertura factível era seguir a experiência internacional de abertura, iniciando-a pela liberação dos novos serviços. Essa proposta arrebatou o apoio dos privatistas, dos parlamentares, dos grandes usuários, da indústria, da Abinee, de outras entidades empresariais, dos ex-dirigentes e do Minicom, com exceção de alguns segmentos dentro do Sistema Telebrás e de facções de parlamentares governistas com idéias desenvolvimentistas e nacionalistas.

Por sua vez, integravam as forças contrárias a Frente Parlamentar de Oposição<sup>28</sup>, as organizações sindicais, a Fenattel, a Fittel e o Sinttel, a CUT e outros. Esse grupo lutava pela manutenção do modelo tradicional, inclusive nos novos serviços. Admitia a implantação dos serviços privados de telecoms, desde que utilizassem a rede pública explorada pelo Sistema Telebrás, em regime de monopólio, bem como a prestação dos serviços de informação por empresas privadas, através da rede pública (Telebrasil, maio/jun. 1987, p. 10). Denominou-se de “estatistas” os componentes desse grupo.

Por último, o tema amplo “comunicações” foi tratado como subtema na subcomissão, junto com ciência, tecnologia, informática e energia nuclear; constituía a pauta da 8ª Comissão Temática da Constituinte, junto com assuntos da

---

<sup>28</sup> A Frente Parlamentar de Oposição era formada pelos partidos de oposição, por parte do PMDB e por outros.

família, da educação, da cultura e do esporte, presidida pelo Senador Marcondes Gadelha (PFL-PB) e relatada pelo Deputado Artur da Távola (PMDB-RJ). Cada subtema tinha um relator específico. E o subtema “sistemas públicos de comunicações”, comunicações e serviços postais foi relatado pela Deputada Cristina Tavares (PMDB-PE). Nele, o principal alvo das emendas visou alterar o regime de exploração dos serviços de telecoms, propondo alterações no artigo nº 8, item XV, da Constituição de 1967,<sup>29</sup> pois ele estabelece que “(...) compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização ou concessão, os serviços de telecomunicações”.

Em suma, duas posições polares alimentaram o debate, articularam as alianças de interesse e unificaram as propostas na Constituinte e foram sintetizadas em duas emendas. Uma, do Deputado Fernando Cunha (PMDB-GO), propunha que as telecoms e os serviços postais deveriam ser mantidos como monopólio estatal. Outra, do Deputado Arolde de Oliveira (PFL-RJ), intentava alterar o texto constitucional nos termos seguintes: “(...) compete à União (...) prestar, diretamente ou mediante autorização, **permissão** ou concessão, os serviços de telecomunicações (...)” (Telebrasil, maio/jun. 1987, p. 9).

## O relatório não votado e os termos acordados

O “relatório” da Deputada Cristina Tavares (PMDB-PE) fez a defesa do “(...) monopólio estatal da exploração dos serviços públicos de telecomunicações, incluindo comunicação de dados, comunicação postal e telegráfica” (artigo 13), e estabelece “a prestação de serviços de informações por entidades de direito privado através de redes públicas operadas pelo Estado”. O texto destacou-se pelo preciosismo conceitual, distinguindo os “serviços de telecomunicações” — que significam o transporte de informação — dos “serviços de informação” — que significam a produção da informação em si. A não-distinção destes gerava grande confusão conceitual entre os constituintes. O relatório foi surpreendente, porque manteve o monopólio estatal para operar os “serviços de telecomunicações” e incluiu também vários pontos polêmicos. Um deles tratava da institucionalidade do segmento de radiodifusão e imprensa, sugerindo a instituição do Conselho Nacional de Comunicação (CNC), com competência

---

<sup>29</sup> O tema comunicações recebeu 120 emendas, além de sugestões de entidades de classe, tratando de nove subtemas: princípios, liberdade e censura, conselho nacional de comunicação social, concessões, propriedade, democratização editorial, sistemas públicos de comunicação (serviço de telefonia e postal).

*ad referendum* do Congresso Nacional sobre concessões e autorizações para prestação de serviços de radiodifusão e transmissão de voz, imagens e dados. Além disso, sugeria a criação do Conselho Editorial (CE) em todas as redações de jornais e revistas, formado por representantes da empresa e dos funcionários (Monopólio..., 1995, p. 19; Telebrasil, maio/jun. 1987, p. 9).

Numa sessão tumultuada, o relatório foi submetido à discussão e à votação na subcomissão temática. Os parlamentares apresentaram várias emendas, que o descaracterizaram no essencial. A proposta de criar o CE e o CNC foi rejeitada, bem como foram recusadas a criação da reserva de mercado para tecnologia nacional e a definição de empresa brasileira. A manutenção do modelo tradicional também foi descartada, sob a alegação de que implicaria fazer a encampação e a desapropriação das empresas telefônicas particulares já existentes, como a CTBC, a CRT, a Sercomtel e a Ceterp. Resumindo, os privatistas tinham em vista alterar um ponto central, polêmico e determinante para a abertura, qual seja, introduzir a palavra **permissão**, com o sentido de a União permitir à iniciativa privada também prover os serviços de telecoms. No mínimo, visavam manter o princípio da **concessão**, já existente na Constituição de 1967.

Diante do impasse, a oposição parlamentar apoiava o relatório da Deputada Cristina Tavares (PMDB-PE), mas decidiu retirar-se do plenário para não votá-lo descaracterizado. Sem oposição, os privatistas rejeitaram o relatório e decidiram aprovar um relatório substitutivo, organizado com a inclusão das suas próprias emendas. Porém o relatório substitutivo foi considerado sem legitimidade e reputação, pois não refletia o consenso parlamentar na subcomissão. Como consequência, o tema serviços de comunicações chegou em aberto à Comissão de Sistematização, sem relatório temático.

Paralelamente ao episódio, foi entregue pelas organizações sindicais e por outras entidades uma emenda popular ao Presidente da Constituinte, Deputado Ullisses Guimarães (PMDB-SP), contendo 111 mil assinaturas, propondo a manutenção do monopólio estatal nos serviços de telecoms. A emenda popular foi adotada pelos Deputados José Costa (PMDB-AL) e Osvaldo Lima Filho (PMDB-PE), contando, ainda, com o apoio de parlamentares de diferentes partidos<sup>30</sup>. O conteúdo da emenda popular serviu de base para o acordo costurado sob orientação do Relator Geral da Constituinte, Bernardo Cabral (PMDB-AM). O acordo envolveu também a liderança dos Deputados Arolde de Oliveira (PFL-RJ) e Eraldo Tinóco (PFL-BA), especialmente do primeiro, que articularam, pelo “Centrão”

---

<sup>30</sup> Dentre os parlamentares simpáticos à emenda, cita-se Marco Maciel (PFL-PE), Fernando Santana (PCB-BA), Moema Santiago (PSDB-CE) e Aloísio Vasconcelos (PMDB-MG).

(frente parlamentar de direita, com poder de 280 votos), os termos do texto alternativo seguinte: “Compete à União explorar, diretamente ou mediante concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações” (Telebrasil, jan./fev. 1988, p. 20).

O texto acordado foi considerado abrangente pelos parlamentares, pois permitiria progredir em direção às mudanças pretendidas, tanto para a abertura quanto para a manutenção do modelo tradicional, pois enfatizou três pontos: manteve o modelo tradicional de telecoms e o modelo de radiodifusão vigente; modificou o mecanismo de concessão de rádio e televisão; e abriu espaço para a iniciativa privada operar os serviços limitados e os serviços de informação através da rede pública. O texto flexibilizava mais a entrada da iniciativa privada nos novos serviços. Mas o texto final e inusitado foi definido numa reunião entre o Relator Bernardo Cabral (PMDB-AM) com os líderes de todos os partidos, que manteve o monopólio estatal, conforme relatório da Deputada Cristina Tavares (PMDB-PE), tendo sido confirmado no Plenário do Congresso Nacional. Vale repetir o texto constitucional:

“Artigo 21 – Compete à União:

“XI – Explorar diretamente, ou mediante concessão a empresas sob controle estatal, os serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços de telecomunicações. É assegurada a prestação de serviços de informação por entidades de direito privado, através da rede pública de telecomunicações explorada pela União”.

O que mudou em relação à proposta dos privatistas? O texto final suprimiu a palavra **permissão**, fato que tornou insofismável a prestação dos serviços de telefonia, telegrafia e comunicação de dados diretamente ou por empresa “sob controle acionário estatal”. As concessões das operadoras CBCT, CRT, Sercomtel e Ceterp foram mantidas. Os serviços de informações, armazenamento e processamento de dados foram facultados à iniciativa privada através da rede pública. Por sua vez, ficou mantida, na Carta Política, o mesmo modelo de prestação dos serviços de radiodifusão, predominantemente privada e comercial. Entretanto, agora, atribuiu ao Congresso Nacional a função de “(...) apreciar os atos de concessão e renovação de concessão dos serviços de radiodifusão” (artigo 50, inciso XII), criando-se também o Conselho Nacional de Comunicação. O processo constituinte institucionalizou na Carta Política o modelo tradicional, significando um recuo magistral na política de abertura.

## 1.7 - Conclusão

Fazendo um balanço do capítulo, pretendeu-se, nesta análise, pesquisar a emergência dos atores e dos interesses, bem como a formação da política de abertura das telecomunicações. A análise qualificou a crise dos serviços e as suas implicações na formação da política e na construção dos atores. A crise expressou-se na deterioração da qualidade dos serviços e na existência de grande demanda reprimida, sendo causada pelo baixo nível de investimentos, pelo controle de tarifas, pela restrição ao crédito, pela exacerbção dos controles da área econômica, pela perda do caráter estratégico das telecomunicações e pela perda da autonomia gerencial dos dirigentes da Telebrás. Diante desse contencioso, a estatal sofreu um rígido ajuste financeiro, que permitiu a recuperação dos investimentos. Porém a crise jamais significou ineficiência alocativa ou desequilíbrio financeiro do Sistema Telebrás.

Por sua vez, os fóruns de debate, as articulações e as alianças dos atores, as suas reivindicações e o alinhamento das propostas deram direção e substância às decisões da abertura. Buscou-se, também, qualificar essas posições, as alianças, as decisões e as mediações nos negócios das telecoms. Essas inter-relações complexas determinavam-se diretamente no setor (Sistema Telebrás, fornecedores, usuários) ou indiretamente (Minicom, área econômica, Congresso Nacional), mediadas pelo Minicom/Executivo. Ou seja, a política de abertura submetia-se a um processo de decisão truncado e subordinado, principalmente, ao comando do Executivo/área econômica. Por isso, também sujeito a fricções e disputas, avanços e recuos na trajetória da política.

É preciso resgatar quatro aspectos importantes da trajetória da política no período. O primeiro é a existência, no Minicom, de agentes favoráveis à abertura, inclusive tomando decisões arrojadas à revelia da regulamentação, como no Caso Victori, no da reserva de mercado da CPA-Trópico, na tentativa de burlar a Lei de Informática, etc. Em segundo lugar, o déficit público, a dívida pública, as pressões dos atores, as pressões tecnológicas, etc. foram fatores que colocaram em xeque a eficiência do modelo tradicional. Em terceiro lugar, a polarização do debate alinhou as posições e as propostas dos atores e fundou as alianças de interesses e das lutas. Os privatistas redefiniram sua estratégia, agora lutando pela liberalização. Os estatistas defendiam a manutenção do modelo tradicional e o fim da intervenção da área econômica nas decisões do setor. O quarto aspecto é a polarização do debate entre privatistas e estatistas no fórum da Constituinte. Entretanto não existia um padrão estável de polarização entre direita e esquerda, isto é, não se atribuiu um conteúdo fixo para cada um desses emblemas. Por exemplo, os estatistas tinham o apoio dos nacionalistas e

dos desenvolvimentistas; os governistas disputavam os cargos nas teles, barganhando seu apoio em função dessa moeda de troca.

Por que a abertura foi bloqueada nos anos 80? Por um lado, a perda do caráter estratégico do setor e a conseqüente perda de poder e de autonomia do grupo dirigente frente ao Executivo/área econômica não logrou formar uma aliança sólida para respaldar a decisão de abertura. Por outro lado, no processo constituinte, as alianças e as coalizões dos privatistas não foram capazes de articular uma maioria parlamentar para aprová-la. É importante enfatizar que o Sistema Telebrás gozava de grande prestígio interno e internacional, que a entrada do capital privado nacional representava alto risco de êxito, que o capital estrangeiro tinha grande restrição interna, que o controle e as tarifas aviltadas impostas pela área econômica não forjavam expectativas ao investidor privado. Portanto, a proposta dos privatistas sustentava-se como alternativa ao modelo tradicional, porém em bases frágeis para construir alianças e coalizões consistentes para as mudanças político-institucionais.



# 2 - AS DECISÕES TRUNCADAS DA LIBERALIZAÇÃO DAS TELECOMUNICAÇÕES — 1990-93

## 2.1 - Introdução

A política de abertura ganhou, de fato, contornos radicais no período 1990-93. A coleção de derrotas dos privatistas até então não atenuou o ímpeto das suas reivindicações, que tinham por bandeira palavras de ordem: entre 1990 e 1993, a bandeira foi a **liberalização** para a entrada da iniciativa privada; entre 1994 e julho de 1995, foi a **flexibilização** do modelo tradicional; e a **privatização**, a partir de meados de 1995. Por sua vez, os estatistas uniram-se pela **manutenção** do modelo tradicional entre 1990 e julho de 1995 e, a partir daí, passaram a defender a criação de uma **empresa única** (que se chamaria Brasil Telecom) e a introdução da **competição**.

Neste capítulo, pretende-se mostrar que a trajetória da política de abertura assumiu recortes mais neoliberais, através da análise de um conjunto de medidas e decisões. No item 2.2, examinam-se a política geral de telecoms e a política industrial setorial; no item 2.3, descrevem-se a decisão de liberalização da telefonia celular da Banda B durante o Governo Fernando Collor de Mello (1990 a set./92); e, no item 2.4, resgatam-se a proposta de liberação e as alianças de interesse no Congresso Revisor de 1993. Por último, apresentam-se as conclusões.

## 2.2 - A política geral de telecomunicações entre 1990 e 1993

Inicialmente, optou-se por fazer uma abordagem sucinta das principais decisões e medidas da política geral de telecoms que caracterizam a idéia de liberalização por tratar-se de temas já examinados de alguma forma nos trabalhos referidos.

Antes, apresentam-se duas notas gerais sobre a política econômica e sobre a política industrial no período. A primeira trata de planos de estabilização. O início dos anos 90 foi marcado pela intensa aceleração inflacionária e pelo

nível de atividade em queda, devido, dentre outros fatores, ao encolhimento da massa salarial e à incerteza criada pela política econômica do novo Governo. Os gestores da política econômica implementaram dois planos de estabilização, conhecidos por Plano Collor I e Plano Collor II. O Plano Collor I teve por objetivo estabilizar rapidamente a economia e prepará-la para a expansão liderada pelo investimento privado. Para lograr a estabilização, buscou-se interromper o processo inflacionário e solucionar a crise fiscal, e a retomada do crescimento seria impulsionada por meio de medidas que promovessem o saneamento dos mercados e a liberalização da economia (para aumentar a competição, induzir a reestruturação e estimular a entrada de capitais externos). O Plano assentava-se em quatro pilares: reforma monetária, ajuste fiscal, política de rendas e reforma do comércio exterior.<sup>1</sup>

As medidas de estabilização fracassaram, motivando a implementação do Plano Collor II, em 31 de janeiro de 1991, visando reverter o movimento ascendente da inflação e enfrentar as questões relacionadas ao financiamento público e à indexação da economia. As medidas de estabilização estruturaram-se em quatro pontos: desindexação geral da economia; congelamento de preços e salários; mudanças nas regras de funcionamento do mercado financeiro, com extinção do *open market*, e das demais formas de aplicação de recursos a curtíssimo prazo; ajuste fiscal, que consistiu na correção de preços e tarifas públicas, no corte e no maior controle dos dispêndios das empresas estatais, no contingenciamento das despesas de custeio e de investimentos do Orçamento Geral da União e, ainda, nas mudanças de normas de convênios entre União, estados e municípios.<sup>2</sup>

A volta da aceleração inflacionária na segunda metade de 1991 desvelava o fracasso do manejo de fórmulas heterodoxas como terapia para conter a alta de preços e a instabilidade econômica. Dessa forma, a política econômica pautou-se por medidas alinhadas com a ortodoxia: liberalização dos preços, alta dos juros, ajuste fiscal, etc. (Oliveira, Biasoto Júnior, 1992).

A segunda nota refere-se à política industrial geral. A ênfase da política econômica foi muito influenciada pelo conjunto de medidas convencionadas no Consenso de Washington, do início dos anos 90 (Williamson, 1992; Tavares, 1995). Elas tinham por alvo a desregulamentação, a privatização e a abertura da economia. Na época, os objetivos da Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE) foram vinculados à estratégia da política econômica, através da adoção

---

<sup>1</sup> Para uma análise mais acurada do Plano Collor I, consultar Oliveira (1991).

<sup>2</sup> Para uma análise dos Planos Collor I e II, consultar Oliveira (1991) e Oliveira e Biasoto Júnior (1992).

de medidas não seletivas de apoio oficial e de instrumentos de controle dos oligopólios.<sup>3</sup> A política fundava-se na visão de que a abertura do comércio exterior, a liberalização das importações e o estímulo ao crédito transformariam rapidamente a estrutura industrial, modernizando-a e tornando-a competitiva internacionalmente. Em linhas gerais, a política buscava aumentar a eficiência na produção e na comercialização dos bens e serviços, através da modernização e da reestruturação da indústria. O PICE enfatizou as forças de mercado como a opção mais efetiva para induzir a modernização da indústria, bem como para melhorar as formas de organização da produção e do trabalho. As diretrizes adotadas foram as seguintes: redução gradual das tarifas e eliminação dos incentivos fiscais; reestruturação competitiva da indústria; reforço dos novos setores, através de uma maior especialização da produção; exposição planejada da competição externa da indústria; melhoramento da capacidade tecnológica da empresa nacional, através da proteção seletiva da indústria de alta tecnologia e incentivo à difusão de inovações dos outros setores (Suzigan, Villela, 1997, p. 84).

Concluindo estas notas, importa destacar que o caráter liberalizante da orientação da política econômica e industrial influenciou as decisões e o conteúdo das políticas no setor de telecoms e também condicionou, em grande medida, o desempenho das empresas. A seguir, abordam-se a política e o desempenho das empresas.

No período, realizou-se a **quarta etapa** da política de telecomunicações. Nela, o Minicom priorizou os investimentos na modernização da rede de geração dos novos serviços de telecoms, negligenciando, por sua vez, a expansão da universalização da telefonia. Essa prioridade foi uma resposta às pressões e às reivindicações dos grandes usuários e dos usuários de rendas mais elevadas dos maiores centros urbanos. Assim, a Telebrás pôde atender a demandas derivadas da aplicação das novas tecnologias, tornando possível prover novos serviços, empregando novos meios alternativos de transmissão (cabos, fibras ópticas, satélites), que permitiram criar redes paralelas à rede básica. Vale observar que a planta necessária para a geração de serviços das redes modernas de

---

<sup>3</sup> Para uma análise completa da política industrial, consultar Suzigan e Villela (1997, p. 85). Três programas ajudaram a implementar o PICE: o Programa de Competitividade Industrial, para incentivar a indústria de alta tecnologia e para reestruturar os setores industriais a fim de alcançarem preço e qualidade nos padrões internacionais; o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade, para conscientização e motivação, desenvolvimento e difusão de métodos de gerenciamento, treinamento de recursos humanos, etc.; o Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria, para estabelecer *networks* de informação tecnológica, melhorar a infra-estrutura tecnológica, treinamento de recursos humanos e melhoramento da capacidade tecnológica, etc.

comunicações não tem o mesmo significado universalizante da telefonia convencional. Afinal, parte desses serviços responde a uma demanda segmentada e dirigida a grandes empresas, a usuários específicos, a usuários de altas rendas e a serviços restritos de caráter não universal. Em suma, a prioridade dos investimentos foi capacitar a geração de novos serviços e a criação de redes modernas, o que resultou na negligência quanto à universalização da telefonia.

## **Os resultados da política de telecoms**

Os indicadores de investimento do Sistema Telebrás evidenciam essa ênfase na geração dos novos serviços. As inversões mantiveram-se crescentes entre 1990 e 1993. O índice relativo dos investimentos agregados da Telebrás subiu de um nível de 164 em 1989 para 187 em 1993 e, no caso da Telesp e da Telemig, alcançou níveis superiores, de 217 a 227 e de 177 a 267 respectivamente. Todas as plantas industriais das teles foram ampliadas, especialmente as das grandes operadoras, financiadas com as receitas próprias, em torno de 60%; as operações de crédito representaram 23%; e o restante foram receitas do autofinanciamento (Tabela 2.1).

Assim, grande parte dos recursos foi aplicada na expansão da oferta e na modernização dos serviços telefônicos urbanos, sendo que, a partir de 1993, foi priorizada a construção da nova infra-estrutura de telecoms (Tabela 2.2). Destacam-se: a criação de sistemas de telefonia celular (tendo um estoque de 250.522 acessos em 1993); a ampliação do sistema de telefonia fixa rural via satélite; a expansão da rede de comunicação de textos e dados (Transdata e Rempac), principalmente junto às teles estaduais; a rede de fibras óticas, iniciada em 1991, completando a ligação São Paulo-Rio de Janeiro e ultrapassando os 200.000km de cabo; a expansão da rede de cabos submarinos convencionais e fibras óticas até Fortaleza, Belo Horizonte, Brasília, Goiânia e capitais do sul do País; a conclusão do cabo ótico submarino Américas I, que liga Brasil, EUA e Caribe; a contratação pela Embratel de dois satélites, o Brasilsat III e o Brasilsat IV, em 1989, para lançamento até meados dos anos 90, quando acabaria a vida útil do Brasilsat I e II (BR. Minist. Planej., 1993); e a digitalização dos sistemas local e interurbano (digitalizado 26% e 70%, em 1993, respectivamente). Como visto, esses projetos modernizaram a rede nacional para ampliar a oferta de serviços nas regiões mais densas economicamente.

Nos anos de 1996 e 1997, ocorreu a revitalização extraordinária nos investimentos do Sistema Telebrás, os quais foram desbloqueados dos controles da área econômica pelo Ministro Sérgio Motta, com vistas à preparação do Sistema para a privatização. Esse impulso nas inversões é examinado no Capítulo 3.

Tabela 2.1

## Fontes de financiamento do Sistema Telebrás — 1990-97

ANOS	INVESTIMENTOS (R\$ milhões de 1995)	PARTICIPAÇÃO RELATIVA NO FINANCIAMENTO (%)			
		Recursos Próprios	Empréstimos e Financiamentos	Auto- -Financiamento	Recursos Fiscais
1990	2 783	76,2	6,5	17,2	0,1
1991	3 263	62,0	21,8	16,2	0,0
1992	4 272	66,4	20,3	13,3	0,0
1993	4 285	55,3	33,0	11,7	0,0
1994	4 414	62,9	19,7	17,2	0,0
1995	4 532	50,7	31,1	18,2	0,0
1996	6 843	48,2	28,1	23,7	0,0
1997	7 000	76,9	4,6	18,7	0,0

FONTE: ALMEIDA, Márcio W. (1998). **Investimento e privatização das telecomunicações no Brasil**: dois vetores de mesma estratégia. Campinas : UNICAMP/ IE. p. 51. (mimeo).

Tabela 2.2

## Composição percentual dos investimentos do Sistema Telebrás — 1990-97

TIPOS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Telefonia convencional ...	63,6	68,9	65,6	52,3	54,7	51,7	39,2	32,5
Telefonia celular .....	2,4	0,4	4,9	20,2	19,1	20,1	27,6	20,1
Comunicação de dados ..	3,0	3,0	5,0	5,1	3,2	2,9	3,8	2,5
Sistemas especiais .....	-	-	-	-	-	1,4	2,1	2,1
Investimento operacional	9,0	7,5	6,0	5,1	5,7	9,1	7,7	18,4
Apoio geral .....	5,5	5,2	5,0	4,3	5,4	4,4	4,2	4,4
Pessoal e expansão .....	16,5	15,0	13,5	13,1	11,9	10,4	7,2	7,6
Outros .....	-	-	-	-	-	-	8,1	12,4
<b>TOTAL</b> .....	<b>100,0</b>							

FONTE: GONÇALVES, Fernando (1997). Sistema de telecomunicações brasileiro. In: RELATÓRIO de auditoria operacional do Tribunal de Contas da União. Brasília.

## Os resultados sobre a universalização da telefonia

Afirmou-se acima que, nos anos 90, a política de telecoms negligenciou a universalização da telefonia. Cabe esclarecer esse ponto.<sup>4</sup> Em geral, os investimentos que ampliam a capacidade da rede também aumentam a oferta de acesso telefônico convencional, porém seus benefícios espraiam-se essencialmente nas áreas mais densas em termos econômicos, que são mais lucrativas. Nesse sentido, os indicadores de expansão do acesso e do uso da telefonia são muito significativos, como mostram as Tabelas 2.3 e 2.4, especialmente para as Regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste.

Para apreender os resultados da política no período, tomaram-se os indicadores de densidade telefônica (número de acessos telefônicos por 100 habitantes) no Brasil. Cabe ponderar o significado do indicador, pois, como as áreas urbanas concentram a grande maioria dos acessos existentes, torna-se problemático dar interpretação geral aos resultados, como se todos os brasileiros tivessem iguais acesso e uso da telefonia. Contudo o conceito utilizado deve ser visto com reserva, porque ele não discrimina os vários tipos de acesso — comercial, residencial, telefones públicos (TPs), telefonia rural, etc. —, mas agrega-os e divide-os pelo número de habitantes. Por isso, ele revela uma noção restrita e estática de universalização. Em geral, a disponibilidade de acessos no Sudeste era três vezes maior do que as do Norte e do Nordeste nos anos 80 e duas vezes e meia maior nos anos 90, destacando-se, ainda, que os Estados de SP e RJ se diferenciam dos demais na disponibilidade de acessos.

Os acessos de uso comercial, os TPs e os telefones rurais compunham mais de 30% do total de acessos. A participação dos estabelecimentos atendidos com telefonia comercial fixa no Brasil era de 45% em 1989 e superava 60% em 1997. A densidade de acessos residenciais por 100 habitantes urbanos é maior no Sudeste, seguindo-se o Sul. Ou seja, a disponibilidade era de 5,6, 7,9 e 8,9 acessos no Sudeste, nos anos de 1980, 1991 e 1995 (Tabela 2.3).

O indicador número de acessos residenciais por domicílios urbanos também apresenta uma densidade telefônica muito maior nas residências urbanas do Sudeste, naqueles anos — 23,9%, 30,8% e 33,2%. No Distrito Federal, a densidade reflete a grande oferta de acessos disponibilizada. Apesar do aumento de domicílios urbanos com acesso em todas as regiões brasileiras, o grau de universalização da telefonia fixa é considerado baixo para padrões internacionais (Tabela 2.3).

---

<sup>4</sup> Dalmazó (1998) analisa a universalização da telefonia no Brasil.

Tabela 2.3

Indicadores de densidade telefônica para as grandes regiões do Brasil  
em anos selecionados

REGIÕES E ESTADOS	ACESSOS TOTAIS 100 HABITANTES				ACESSOS RESIDENCIAIS 100 HABITANTES URBANOS		
	1980	1985	1990	1995	1980	1991	1995
<b>Norte</b> .....	1,9	2,9	3,7	5,4	6,5	5,1	6,0
Rondônia .....	2,2	4,0	4,5	5,4	2,3	4,3	5,0
Acre .....	2,9	3,8	5,3	6,2	2,6	5,2	7,0
Amazonas .....	2,2	4,4	5,1	5,9	2,3	4,7	5,2
Roraima .....	5,8	8,1	8,8	8,4	4,5	8,4	7,8
Pará .....	2,0	2,3	2,9	4,0	2,5	3,6	5,2
Amapá .....	2,8	4,1	5,9	9,4	3,0	4,6	6,0
Tocantins .....	-	-	1,9	3,4	-	1,7	2,2
<b>Nordeste</b> .....	1,6	2,4	3,1	4,4	2,0	3,5	4,2
Maranhão .....	0,8	1,2	1,8	2,7	1,5	3,2	3,4
Piauí .....	1,1	2,1	2,5	4,2	1,8	3,3	4,9
Ceará .....	1,8	2,7	3,3	5,1	2,1	3,5	4,3
Rio Grande do Norte ..	1,8	2,3	3,2	4,4	2,1	3,0	4,1
Paraíba .....	1,8	2,2	3,3	4,6	2,1	4,1	4,6
Pernambuco .....	2,0	2,5	3,0	3,9	1,9	2,7	3,1
Alagoas .....	1,6	1,8	2,8	3,8	2,0	3,2	4,0
Sergipe .....	2,1	3,1	3,9	5,1	2,2	4,2	4,4
Bahia .....	1,7	2,8	3,7	5,0	2,1	4,2	4,9
<b>Sudeste</b> .....	7,2	9,2	10,3	12,2	5,6	7,9	8,9
Minas Gerais .....	4,2	5,2	6,5	7,6	4,3	5,9	7,6
Espírito Santo .....	3,9	5,1	6,9	8,1	3,8	6,3	7,0
Rio de Janeiro .....	9,5	10,4	11,5	13,0	6,2	8,5	8,6
São Paulo .....	8,4	11,3	12,1	14,5	6,0	8,5	9,7
<b>Sul</b> .....	3,6	5,6	7,2	8,8	3,3	5,9	7,1
Paraná .....	4,6	6,6	8,7	9,3	4,4	7,4	8,3
Santa Catarina .....	2,9	4,4	5,7	9,3	2,8	5,5	7,2
Rio Grande do Sul .....	3,1	5,3	6,6	8,1	2,5	4,9	5,8
<b>Centro-Oeste</b> .....	4,8	6,4	7,9	12,3	3,6	6,3	8,4
Mato Grosso do Sul ...	-	4,9	7,0	9,0	-	5,9	6,8
Mato Grosso .....	2,4	4,1	4,7	7,5	4,5	3,9	5,1
Goiás .....	3,5	4,2	5,6	8,9	2,6	4,2	5,0
Distrito Federal .....	13,6	16,5	18,8	30,0	8,0	13,5	20,8
<b>BRASIL</b> .....	4,6	6,1	7,2	8,9	4,2	6,3	7,3

(continua)

Tabela 2.3

Indicadores de densidade telefônica para as grandes regiões do Brasil em anos selecionados

REGIÕES E ESTADOS	ACESSOS RESIDENCIAIS DOMICÍLIOS URBANOS			TELEFONES PÚBLICOS 1 000 HABITANTES URBANOS			
	1980	1991	1995	1980	1984	1991	1995
<b>Norte</b> .....	13,9	24,4	27,2	0,5	0,8	1,8	1,7
Rondônia .....	11,8	18,6	20,5	0,4	0,9	1,9	1,6
Acre .....	12,8	23,5	29,6	0,4	0,6	2,1	1,9
Amazonas .....	12,7	24,7	25,3	0,4	0,7	2,1	1,7
Roraima .....	22,0	39,3	33,8	0,6	1,4	2,8	2,3
Pará .....	14,4	18,3	24,8	0,6	0,8	1,6	1,7
Amapá .....	17,8	25,0	29,0	0,5	0,6	1,3	1,6
Tocantins .....	...	8,0	9,4	0,0	0,0	1,4	1,6
<b>Nordeste</b> .....	9,9	16,0	17,9	0,4	0,6	1,6	1,6
Maranhão .....	8,3	16,1	15,7	0,3	0,4	1,2	1,2
Piauí .....	9,6	15,8	21,8	0,3	0,5	1,5	1,6
Ceará .....	10,3	16,0	18,7	0,4	0,7	1,8	2,2
Rio Grande do Norte ..	10,2	13,5	17,4	0,3	0,4	1,2	1,6
Paraíba .....	10,3	18,3	19,4	0,3	0,5	1,8	1,6
Pernambuco .....	9,1	11,8	12,9	0,3	0,4	1,1	1,2
Alagoas .....	10,0	14,5	17,4	0,3	0,5	1,0	1,4
Sergipe .....	10,6	18,5	18,4	0,4	0,7	1,7	1,5
Bahia .....	10,4	19,0	20,7	0,5	0,8	2,1	1,6
<b>Sudeste</b> .....	23,9	30,8	33,2	0,8	1,1	2,4	2,7
Minas Gerais .....	20,0	24,5	29,5	0,5	0,7	1,8	2,0
Espírito Santo .....	17,2	25,9	35,6	0,4	0,8	2,1	2,6
Rio de Janeiro .....	25,0	31,3	30,0	1,0	1,2	2,1	1,9
São Paulo .....	25,2	33,2	36,0	0,9	1,3	2,8	3,3
<b>Sul</b> .....	13,9	22,5	25,2	0,6	1,0	3,1	2,2
Paraná .....	19,7	29,0	30,7	0,8	1,2	5,3	2,5
Santa Catarina .....	12,8	21,5	26,5	0,4	0,9	1,9	2,1
Rio Grande do Sul .....	9,8	17,6	20,0	0,5	0,9	1,7	2,0
<b>Centro-Oeste</b> .....	17,0	26,1	30,6	0,4	0,8	2,0	2,1
Mato Grosso do Sul ...	-	24,1	26,5	0,0	0,7	1,9	1,7
Mato Grosso .....	23,1	17,0	20,7	0,7	0,7	0,4	2,2
Goiás .....	12,4	16,9	19,0	0,3	0,6	2,0	1,6
Distrito Federal .....	36,5	57,1	61,7	1,0	1,1	0,6	3,5
<b>BRASIL</b> .....	18,9	25,6	28,0	0,7	1,0	2,3	2,3

FORNTE DOS DADOS BRUTOS: ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL (1980-1996). Rio de Janeiro : IBGE, 1980-1996.

TELEBRÁS (1995). **SH-94**: séries históricas de 1994; expansão e modernização do sistema de telecomunicações. Brasília.

A situação crítica localizava-se nos usuários não econômicos das periferias urbanas e das áreas distantes e remotas. A disponibilidade de telefones públicos é baixíssima em todas as regiões, especialmente nas Regiões Norte e Nordeste, onde se mostra inferior a dois telefones públicos por 1.000 habitantes urbanos (Tabela 2.3), embora estas tenham sido mais favorecidas pelo Plano de Popularização e de Interiorização da Telefonia entre 1985 e 1989. De fato, elas foram favorecidas na distribuição dos telefones públicos, ainda que estes estejam concentrados nas Regiões Sudeste e Sul. Por sua vez, o número de localidades atendidas e ligadas à rede expandiu-se mais na Região Nordeste, inclusive nos anos 90. Contudo permanecem carentes do serviço mais simples de TPs muitíssimas localidades periféricas urbanas, rurais e áreas distantes e remotas. Os projetos de acessos comunitários foram desenvolvidos a partir de 1985, mas tiveram maior impulso nos anos 90, ligando à rede telefones públicos, semipúblicos, compartilhados, etc. Em 1990, havia apenas 16.006 acessos comunitários, tendo esse número aumentado para 337.803 em 1994. Também aqui há uma excessiva concentração dos acessos em São Paulo, com 32% destes; MG participa com 14,4%, a Região Sul, com 34,7%; a Norte, com 5%; e a Nordeste, com 1,9% (Telebrás, 1995).

A expansão da telefonia rural também é uma questão pendente. A participação dos domicílios rurais com acesso era de 1,8% no Brasil, 9,2% em SP e 7,3% no PR em 1991. A disponibilidade de acessos rurais por 100 habitantes rurais, em 1991, era de 0,02% na Região Norte, 0,04% na Nordeste, 0,41% na média do Brasil e superior a 1,5% apenas em SP e PR. Efetivamente, em 1989, 34,8% das propriedades rurais atendidas com telefonia rural concentravam-se em SP; 26,5%, no PR; 11,6%, no RS; 4,36%, no Nordeste; e só 0,63%, no Norte (Telebrás, 1995).

Os dados mais contundentes sobre a concentração da telefonia são revelados no indicador que relaciona o nível de renda e o número dos domicílios com e sem acesso, através dos dados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD) para as grandes regiões metropolitanas e dados do Censo do IBGE. Os dados do Censo de 1991 mostram que os acessos individuais se localizavam nas faixas de maior renda. Os domicílios situados na faixa de renda superior a 10 salários mínimos (SMs), representando 21% dos domicílios totais, absorviam 45% dos acessos totais individuais. Os domicílios na faixa de renda entre cinco e 10 SMs (21% dos domicílios totais) tinham instalados 26,2% dos acessos totais. Por sua vez, os domicílios na faixa de renda de até cinco SMs (58% dos domicílios totais) detinham apenas 25% dos acessos totais (Tabela 2.4).

Tabela 2.4

Distribuição dos acessos telefônicos, por domicílios e faixas de renda, no Brasil — 1991, 1992 e 1995

CLASSE DE RENDIMENTO DOMICILIAR (salários mínimos)	TOTAL DE DOMICÍLIOS COM ACESSOS			TOTAL DE DOMICÍLIOS URBANOS COM ACESSOS		TOTAL DE DOMICÍLIOS RURAIS COM ACESSOS	
	TOTAL DE DOMICÍLIOS			DOMICÍLIOS URBANOS		DOMICÍLIOS RURAIS	
	1991 (1)	1992	1995	1992	1995	1992	1995
Até 1 .....	1,6	2,6	3,4	4,3	5,8	0,2	0,3
Mais de 1 a 2 .....	4,5	4,5	3,4	6,2	4,9	0,5	0,6
Mais de 2 a 3 .....	8,9	8,1	5,9	9,7	7,5	1,5	1,5
Mais de 3 a 5 .....	15,3	15,2	10,7	16,9	12,3	3,3	2,7
Mais de 5 a 10 .....	38,1	33,1	24,4	35,0	25,8	7,5	10,0
Mais de 10 a 20 ....	78,1	61,4	51,6	63,0	52,9	27,2	27,9
Mais de 20 .....	126,5	84,7	82,0	64,8	83,4	42,2	44,9
Outros (2) .....	15,7	17,8	25,4	45,7	32,5	0,6	1,7
Total (3) .....	18,6	19,0	22,3	23,3	26,7	1,9	3,5

(continua)

Tabela 2.4

Distribuição dos acessos telefônicos, por domicílios e faixas de renda, no Brasil — 1991, 1992 e 1995

CLASSE DE RENDIMENTO MENSAL DOMICILIAR (salários mínimos)	DISTRIBUIÇÃO DOS TELEFONES INSTALADOS POR DOMICÍLIO (%)						
	Total			Urbano		Rural	
	1991 (1)	1992	1995	1992	1995	1992	1995
Até 1 .....	2,3	2,0	1,4	2,0	1,4	3,2	1,6
Mais de 1 a 2 .....	5,0	5,0	2,3	4,9	2,3	7,6	4,4
Mais de 2 a 3 .....	6,1	6,5	3,5	6,4	3,4	10,8	7,4
Mais de 3 a 5 .....	12,3	14,3	8,7	14,2	8,6	18,7	12,1
Mais de 5 a 10 .....	26,2	29,0	22,9	29,2	22,8	22,3	27,3
Mais de 10 a 20 ....	25,4	24,6	28,1	24,6	28,1	23,2	26,4
Mais de 20 .....	19,4	14,8	29,1	14,8	29,4	11,7	19,0
Outros (2) .....	3,3	3,9	4,0	3,9	4,1	2,5	2,0
Total (3) .....	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: IBGE (1991 a 1995). Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios.

(1) Dados do Censo de 1991. (2) Não inclui os domicílios da área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá. (3) Inclui os domicílios sem rendimentos e sem declaração.

Os dados da PNAD permitem obterem-se indicadores mais adequados de densidade telefônica, pois se referem a áreas onde estão concentrados os serviços de telefonia. Também por essa razão, a exclusão das demais áreas urbanas menores resulta na superestimação dos resultados. O indicador de densidade relaciona o nível de renda e domicílios urbanos com acessos urbanos instalados. Os resultados mostram a grande concentração da telefonia e a baixa universalização dos serviços. Nos domicílios urbanos com renda até 5 SMs, estavam instalados apenas 27% dos acessos urbanos e com baixíssima

capilaridade de telefonia individual. Os domicílios urbanos com renda entre 5 e 10 SMs detinham 29% dos acessos urbanos, e apenas 35% deles tinham telefone fixo individual. Nos domicílios com renda superior a 10 SMs, estavam instalados 40% dos acessos totais, e mais de 63% deles tinham acesso individual. Esse indicador aplicado na área rural mostra que 70% dos acessos estavam instalados nos domicílios de renda superior a 10 SMs e apresenta uma baixa penetração da telefonia, embora os domicílios rurais no estrato de renda até 5 SMs detivessem 40% dos acessos rurais. Portanto, verifica-se que a disponibilidade e a acessibilidade da telefonia beneficiaram largamente os estratos de renda superior, especialmente nos centros urbanos (Tabela 2.4).

Entretanto os dados de 1995 mostram que houve uma brutal concentração da telefonia fixa nas faixas de maiores rendas. Todos os domicílios urbanos na faixa de até 10 SMs perderam participação nos acessos urbanos existentes, caindo de 57% em 1992 para 39% em 1995, e menos de 25% deles tinham acesso individual. Isso significa que mais de 60% dos acessos urbanos estavam instalados nos domicílios com mais de 10 SMs, dos quais mais de 53% tinham acesso individual. Na área rural, os domicílios beneficiados também foram aqueles das faixas de alta renda (Tabela 2.4). Logo, a expansão da telefonia fixa nos anos 90 favoreceu os domicílios nas faixas de renda superior em detrimento das faixas de renda mais baixas.

No essencial, a análise acima pretende destacar os resultados da política geral de telecoms nos anos 90, buscando comprovar a grande concentração dos investimentos nas regiões mais densas e na modernização da rede de infraestrutura para provimento dos novos serviços. Mostra também as implicações da política que negligenciou o provimento do acesso à telefonia para usuários de menor renda e para as regiões menos densas e remotas.

## **As medidas de regulamentação**

O modelo tradicional sofreu mudanças institucionais e regulamentares importantes: a transformação do Minicom em Secretaria Nacional de Comunicações (SNC), ligada ao Ministério da Infra-Estrutura (Minfra); e a orientação liberalizante das decisões sobre regulamentação. Essas mudanças fizeram avançar a política de abertura.

Cabe repisar as decisões pró-abertura que tiveram reflexos nos anos 90:

- o Decreto nº 96.618, de 14.08.88, que regulamentou os “serviços públicos restritos”, estabelecidos na Lei nº 4.117/62, incluindo a telefonia celular nesse tipo de serviços. Essa regulamentação classificou-o como “serviço restrito”, assim, poderia ser prestado pela iniciativa privada;

- a Portaria nº 525/88, que quebrou o monopólio da Embratel na prestação dos serviços de comunicação de dados, facultando às demais teles também proverem;
- por último, a medida de grande impacto, tomada pelo Minicom/Executivo, em 1989, de negociar as ações não preferenciais da Telebrás nas Bolsas de Valores, que foram ofertadas de forma pulverizada.

Nos anos 90, o Secretário Joel Marciano Rauber (SNC) e o Ministro Osires Silva (do Minfra) tomaram várias medidas de regulamentação liberalizantes, afrontando a rigidez institucional do modelo tradicional. A Portaria nº 882, de 08.11.90, do Minfra, estabeleceu o fim do monopólio da Embratel na oferta do serviço de comunicação de dados, classificando-o como “serviço público limitado”. A medida revogou a Portaria nº 109/79, que o estabelecia como “serviço público” (se o serviço é público, deve ser provido por empresa estatal). Como serviço limitado, ele poderia ser promovido por empresa privada. Apresentou-se por justificativa que a medida estimularia a iniciativa privada e ajudaria a Embratel a atender à grande demanda reprimida.

Outra medida inusitada do Secretário Joel Marciano Rauber (SNC) contrariava, inclusive, os preceitos constitucionais.<sup>5</sup> Trata-se da Portaria nº 230, de 01.10.91, que dispõe sobre a construção, o lançamento, a operação e a comercialização dos espaços do satélite brasileiro. Na Constituinte, essa atividade foi considerada estratégica e de interesse nacional, por isso a deliberação sobre a mesma foi atribuída ao Congresso Nacional, como manda o Artigo 48, inciso XII, da Constituição. Porém o Secretário puxou a si o poder de decisão e o papel de legislador sobre o uso dos espaços do satélite brasileiro. A autorização para a prestação de qualquer serviço por satélite passou a depender da decisão do Secretário. Assim, a iniciativa burla o preceito constitucional que estabelecia que esse tipo de serviço só poderia ser prestado por empresa sob controle acionário estatal (Vianna, 1993, p. 308). Efetivamente, a medida tinha em vista liberar o serviço de comunicação por satélite. Portanto, esse ato administrativo não tinha amparo legal e representou o caso mais flagrante de usurpação da competência para dispor sobre serviço de telecoms.<sup>6</sup>

Com base nessa decisão, Roberto Blois de Souza, Diretor Nacional de Serviços Privados, da SNC, em 22.01.92, autorizou a outorga à Victori Comuni-

---

<sup>5</sup> Ver Almeida (1994, p. 276) e Vianna (1993, p. 303).

<sup>6</sup> Em relação ao caso, encontra-se uma crítica aguda em Vianna (1993, p. 309).

cações S/A para comercializar a capacidade espacial do satélite Panansat I<sup>7</sup> para prover serviços de telecomunicações no Brasil (Vianna, 1993, p. 311). A outorga permitiu a implantação de uma rede corporativa de comunicação de voz e dados para atender às necessidades de comunicação das empresas Bradesco e Globo.<sup>8</sup>

Em suma, as decisões e as medidas destacadas acima deram curso à trajetória da política de abertura com corte mais liberalizante. O novo governo e o recorte liberal da política econômica criaram um ambiente favorável às decisões liberalizantes. Na verdade, os serviços de telecoms tinham restrições constitucionais à entrada da iniciativa privada; portanto, não era uma área propícia a liberalização. Por isso, as iniciativas do Executivo/SNC sempre buscavam abrir brechas na legislação vigente.

## O esvaziamento da política industrial setorial

Como observado acima, a orientação da política econômica e da política industrial geral assumiu um caráter liberalizante. Nesse contexto, também se inseriu a quarta fase da política industrial setorial, embora tenha gerado uma descontinuidade e uma certa confusão nas regras. Tudo começou com as decisões tomadas pelo titular da SNC de revogar certas portarias e manter outras que obscureceram as normas vigentes e geraram confusão regulamentar, criando, assim, um vazio na orientação da política industrial (Pessini, 1993, p. 53). Por exemplo, a Portaria nº 702, de junho de 1990, do Minfra, extinguiu a reserva geográfica do mercado para as centrais telefônicas (CPA-T) de grande porte. Em consequência, as licitações condicionaram-se ao regime de concorrência aplicado em todo o território nacional.

Outras medidas tiravam proveito dos pontos dúbios do texto constitucional, das diretrizes das Portarias nº 622/78 e nº 215/81, sempre invocando, para isso, o amparo da Lei nº 4.117/62 (Código Brasileiro de Telecomunicações). Por exemplo, o Secretário Joel Marciano Rauber (SNC) fez uma intervenção deliberada no processo de licitações em curso nas teles para implantar a telefonia

---

<sup>7</sup> O Panansat I é um satélite da empresa Alpha Lyracon Space Communications Inc.

<sup>8</sup> Hoje, uma das empresas dessa associação é a Teletrim (Globo, Bradesco e Victori), líder no mercado, com participação de 30% no mercado de *paging* (serviço de radiochamada), tendo 1,1 milhão de usuários e faturamento de R\$ 125 milhões em 1997, atuando em 150 municípios brasileiros (GM, 1998).

celular da Banda A, com o objetivo de retardar a arrancada operacional do serviço e, assim, aguardar a entrada no mercado da iniciativa privada, operando a Banda B. Dessa forma, garantiria maior fatia no mercado e condições de competitividade à empresa privada. Um exemplo disso foram as iniciativas para atrasar a implementação da telefonia celular (Banda A) em São Paulo, somando-se as falhas nos editais de licitação e as contestações judiciais.

Dois fatos importantes agitaram o mercado de teleequipamentos. O primeiro foi um desdobramento da liberalização comercial, tornando possível a importação de novos produtos, especialmente para redes de telefonia celular, comunicações de dados, Vsat, compressão de informação, dentre outros. O segundo foi a entrada no mercado da central de comutação armazenada, desenvolvida pelo CPqD, a CPA-Trópico de grande porte. Esse fato singular gerou dois acontecimentos inusitados de grande repercussão política e econômica: rompeu o cartel da indústria estrangeira fornecedora de teleequipamentos, fazendo cair drasticamente o seu custo oficial no mercado interno — o custo do terminal, que era de US\$ 850, caiu para US\$ 350 e, depois, despencou para US\$ 170.<sup>9</sup>

Mais tarde, foi expedida a Portaria nº 647 do Minicom, de 27.05.93, estabelecendo que, nos casos em que há capacidade de produção de um produto no País — tal como comutação —, ele tem que ser adquirido aqui. Sintetizando, a portaria estabeleceu duas diretrizes principais: determinou que as aquisições de teleequipamentos se realizassem mediante licitação entre produtos de fabricação nacional; e definiu que a participação de produtos estrangeiros nas licitações dependia da impossibilidade ou da insuficiência da produção nacional, quando o nível de preços, a qualidade, o desempenho, a padronização, a forma de pagamento, o prazo de entrega ou o suporte de serviços fossem considerados insatisfatórios ou incompatíveis com o mercado internacional (Pessini, 1993, p. 66). Com a medida, o Ministro das Comunicações, Hugo Napoleão, já no governo de Itamar Franco (set. 1992-1994), visou ordenar o poder de compra para o conjunto das teles.

Essa portaria tinha em vista incentivar a produção interna de equipamentos, mas também previa todas as situações possíveis para importá-los. Curiosamente, restabeleceu a reserva de mercado para as indústrias já instaladas no País, mas não especificou o que considerava produto nacional. Por consequên-

---

<sup>9</sup> A indústria estrangeira atribuía a queda brusca de preços da CPA-Temporal ao avanço tecnológico na comutação, à ociosidade no setor, à entrada de novas indústrias competidoras, às incertezas nas compras da Telebrás, etc. Na verdade, a entrada da CPA-Trópico rompeu o cartel que controlava o mercado da CPA-Temporal de grande porte, e a queda dos preços pretendia inviabilizar a CPA-Trópico do CPqD.

cia, deu margem à aceitação, nas licitações, de qualquer índice de nacionalização nos produtos. Na verdade, a medida forçava as novas indústrias de teleequipamentos recém-chegadas ao País a investirem internamente para competir no mercado. Efetivamente, o conteúdo da Portaria nº 647/93 não protegeu os desenvolvimentos tecnológicos nacionais dos projetos da CPA-Trópico, das fibras ópticas, etc., como reivindicava a indústria nacional, mas, sim, protegeu o mercado interno para todas as indústrias instaladas no País. Portanto, a liberalização e as novas regras da Portaria nº 647/93 tornaram possível a entrada, no País, de todas as grandes indústrias de teleequipamentos. Essa orientação contrastava com as normas de licitação da Telebrás até então, que só permitiam que as teles adquirissem produtos de fornecedores que possuíssem parque industrial localizado no País, especificando índice de nacionalização do produto superior a 60%.

Por último, foi aprovada a Lei de Licitações nº 8.666/93, criada para evitar a falta de lisura nas compras do setor público, em geral condicionando também as licitações de todo o Sistema Telebrás. Por essa lei rigorosa, vence a licitação o concorrente qualificado que apresentar o menor preço. A intenção de evitar a falta de lisura causou o “engessamento” das teles, devido às contestações judiciais e aos recursos administrativos requeridos pelos concorrentes. Esse engessamento resultou numa restrição da maior gravidade, como avaliaram os gestores das teles, “(...) semelhante à ousadia de impor regras propositais para fazer péssimas compras”. Além disso, ela não proporcionava condições para as operadoras competirem (Telecom, set. 1995, p. 42).<sup>10</sup>

Resumindo, a política de telecoms priorizou, em grande medida, a modernização da infra-estrutura nas regiões mais densas e econômicas, especialmente para gerar novos serviços, ou mais lucrativos. A política industrial setorial, que, até então, garantia mercado para os produtos com tecnologia nacional, teve orientação mais liberal, acarretando um processo de descontinuidade e esvaziamento. Basicamente, a orientação foi pautada pelos interesses da grande indústria estrangeira de teleequipamentos. As medidas ousadas de desregulamentação foram orientadas para abrir brechas na legislação vigente, no sentido de liberar a entrada da iniciativa privada.

---

<sup>10</sup> A Lei das Licitações nº 8.666/93 foi sucessora do Decreto nº 2.300/86, que permitia às empresas públicas adotarem regulamentos próprios nas suas concorrências.

## 2.3 - A decisão de liberar a telefonia celular da Banda B

A despeito da luta inglória dos privatistas até então, eles também colecionaram vitórias na liberação dos serviços limitados, como *paging*, *trunking*, TV a cabo, *internet*, no mercado de equipamentos, etc. Agora, eles disputavam a telefonia celular da Banda B. A seguir, examina-se a decisão de liberar a telefonia celular, que foi uma resposta do titular da SNC a essas reivindicações, ancorada na política econômica liberalizante.

A telefonia móvel celular (telefonia celular) é simplesmente uma extensão do sistema de telefonia convencional. É um serviço de comunicação de voz, dados, sinais e vídeo, prestado a usuários situados dentro de uma área geográfica. A área de prestação é subdividida em células, no interior das quais existem estações de radiobase (ERBs) que transmitem sinais de comunicação de rádio. O sistema de telefonia celular tem três componentes básicos: (a) o próprio telefone, uma unidade móvel ou portátil, que se comunica com (b) uma estação radiobase, a qual está interligada (c) a centrais de comutação e controle, por cabo ou microondas, que fazem a interface com a rede pública de telecomunicações. O sistema de telefonia celular brasileiro adotou por modelo o padrão norte-americano, com tecnologia AMPS (advanced mobile phone service), que apresenta maior potencial para o desenvolvimento de um projeto nacional. Esse padrão permite que duas empresas operadoras explorem um mesmo mercado, cidade, região ou país. Uma opera os serviços especificados pela Banda A, nas faixas de frequência entre 825MHz e 845MHz, e a outra opera os serviços da Banda B, nas faixas de frequência entre 870MHz e 890MHz. Pela tecnologia existente, a presença de mais do que duas operadoras poderia comprometer a qualidade da transmissão. Inicialmente, a telefonia celular operava na faixa de 450MHz e 470MHz, cujo sistema apresentava limitações para atender a um elevado número de assinantes, por isso foi considerado inadequado para ser implantado em todo o território nacional; além disso, haveria dificuldades de importação dos equipamentos para esse padrão. Atualmente, as operadoras da Banda A adaptaram-se aos padrões TDMA e CDMA introduzidos pelas operadoras da Banda B.

A seguir, apresentam-se breves considerações sobre a origem da telefonia celular no Brasil, com o objetivo de rastrear a formação dos interesses e das reivindicações que deram substância à decisão de abertura.<sup>11</sup>

Foi em agosto de 1984 que a Telebrás, de fato, definiu um projeto de especificações do serviço de telefonia celular, adotando o padrão norte-americano (AMPS). A definição baseou-se nos seguintes fatores: esse padrão era o mais avançado do mundo, apresentava-se em grande expansão nos EUA, tinha tendência de queda no preço dos equipamentos e era adequado para um projeto nacional. Por consequência, essa decisão implicou anular a concorrência vencida pela ABC-Italtel para implantar o serviço com outra tecnologia (ver nota de rodapé nº 13).

---

<sup>11</sup> A telefonia celular na Telebrás remonta à primeira metade dos anos 70. Os sistemas disponíveis eram da primeira geração de celular e mostravam-se inadequados para implantar um projeto de âmbito nacional em relação a todos os requisitos de padronização e evolução tecnológica. A Telebrasília instalou o primeiro projeto de telefonia celular no Brasil em 1972, com tecnologia de uma geração anterior, com capacidade para 150 terminais móveis no Distrito Federal. Desde 1973, a Companhia Telefônica Borda do Campo dispunha-se a instalar o sistema italiano de telefonia celular na Região Metropolitana de São Paulo. O outro sistema de telefonia celular pioneiro foi instalado pela Embratel, serviços de telestrada, operado através do satélite doméstico Brasilsat I, já comentado acima. Posteriormente, a discussão evoluiu, e a Telebrás abriu concorrência para a escolha da empresa fornecedora dos equipamentos em 1980. Foi vencida pela empresa Auso, filiada à Italtel italiana, que se nacionalizou, associando-se ao Grupo ABC, formando a ABC-Italtel Eletrônica e Comunicação. Entretanto, somente em setembro de 1982, o Minicom decidiu implantar o sistema de telefonia móvel para cobrir as Regiões Metropolitanas de São Paulo, do Rio de Janeiro, de Brasília, inicialmente, e, depois, de Belo Horizonte e de Curitiba, a empresa ABC-Italtel. Em 13.09.82, a Telebrás assinou uma carta de intenções com a empresa ABC-Italtel para compra dos equipamentos do sistema de telefonia celular no Brasil. Foi a escolhida para fornecer toda a parte móvel dos equipamentos — fone, teclado e rádio —, com tecnologia fornecida pela Italtel italiana, mas as estações de radiobase deveriam ser importadas da Itália. Tratava-se de um mercado limitado, estimado em 17 mil usuários, devido ao alto custo do aparelho (US\$ 7 mil) e da tarifa básica mensal (US\$ 150). Portanto, o serviço fazia justiça à sua fama de ser sofisticado, caro e elitista, destinado aos usuários de alto poder aquisitivo (RNT, out. 1982, p. 50; mar. 1984, p. 24).

O projeto da ABC-Italtel para fornecer equipamentos não agradou a Direção da Telebrás, levando-a a encaminhar ao Minicom uma proposta de reformulação das linhas gerais da política estabelecida para esse segmento. O projeto visou contornar as dificuldades de importação de equipamentos, estações de radiobase, sugerindo sua fabricação no País, bem como que as estações de controle fossem fornecidas pelos fabricantes de CPAs. Assim, a proposta de mudanças também incorporava os novos avanços tecnológicos na área de telefonia celular, ou seja, o uso do sistema com frequência mais alta entre 800MHz e 900MHz. Por suposto, o atraso na implantação no Brasil deveu-se à ausência de política definida pelo Minicom/Telebrás, em alta medida devido à grande evolução tecnológica que vinha sofrendo, somada às dificuldades de importação de teleequipamentos e à baixa prioridade do serviço, considerado muito caro, elitista, um luxo, com demanda restrita. A concorrência vencida pela ABC-Alcatel foi anulada em agosto de 1984.

Entretanto a definição do sistema celular esbarrou nos interesses da Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT), pois as emissoras filiadas ocupavam a faixa de frequência dos 800MHz a 900MHz. Pelas especificações do projeto da Telebrás, as emissoras de rádio e TV deveriam ocupar a faixa de 450MHz a 470MHz. Isso criou um conflito entre a Direção da Telebrás e os dirigentes da ABERT. Estes não manifestavam a menor intenção de ceder essa faixa de frequência, pois implicava elevados custos para adequação das redes das emissoras. Seu dirigente, Joaquim Mendonça, alegava ainda que "(...) vão prejudicar a interiorização da TV em troca de um serviço elitista". O poder de influência da ABERT, especialmente das televisões filiadas, era muito forte nos meios políticos, fato que emperrava qualquer discussão técnica sobre o projeto, arrastando-se sem uma solução até o início de 1987. Por sua vez, a mediação do Minicom escamoteava uma definição da prioridade entre preservar a interiorização da televisão ou implantar a telefonia celular (RNT, fev. 1986, p. 18). O próprio Ministro das Comunicações considerava a telefonia celular um serviço "elitista, um luxo", opondo-se, assim, à realização de qualquer investimento público nesse serviço. Por isso, propunha a liberalização desse segmento (RNT, mar. 1987, p. 14). Mais tarde, o Ministro mudou de posição e passou a admitir a sua provisão pela Telebrás, pois, segundo ele, representaria mais uma fonte de receita importante para financiar as prioridades de sua gestão, a popularização e a interiorização da telefonia. O impasse resolveu-se quando a Telebrás e o Dentel foram autorizados a realizar estudos técnicos e econômicos para alocar canais de TV na nova faixa de frequência e o mapeamento das modificações necessárias nos equipamentos das emissoras de televisão. Com base no estudo, propuseram à ABERT subsídios para custear a alteração de frequência nas emissoras, que foram aceitos.

Como observado, a primeira medida legal para abertura da telefonia celular foi tomada pelo Presidente José Sarney. Passados 15 dias da votação do texto final da Constituição de 1988, confirmando o modelo tradicional, o Secretário Geral Rômulo Villar Furtado obteve a assinatura Presidencial do Decreto nº 96.618, em 14.08.88, que foi habilmente publicado em 31.08.88. O Decreto regulamentou os "serviços públicos restritos" exatamente um mês antes de ser promulgada a "Constituição Cidadã". Os "serviços públicos restritos" já estavam previstos no Código Brasileiro de Telecomunicações, nº 4.117, de 1962, identificando como tal o serviço móvel de comunicações de aviões, de navios, de ônibus e de moradores de localidades distantes não atendidas pela telefonia convencional. Como, em 1962, ainda não havia sido criada a telefonia celular, oportunamente esse decreto presidencial classificou-a como "serviço público restri-

to”, definindo-o como um tipo de comunicação móvel<sup>12</sup>. Assim, contemporizou-se o surgimento do serviço com seu enquadramento na legislação vigente (Monopólio..., 1993, p. 16).

Cabe examinar, ainda, as vicissitudes das decisões deliberadas do Minicom para viabilizar a abertura da telefonia celular: por um lado, considerando-a um serviço elitista e fonte de novos recursos e, por outro, tentando liberá-la, contrariando a decisão Constituinte e antecipando-se à sua promulgação.

Na opinião de Rômulo Villar Furtado, o Decreto nº 96.618/88 não fere a Constituição, porque, no artigo 21, inciso XI, o texto estabelece o monopólio estatal na exploração dos “serviços públicos” de telecomunicações (Quadro 2.1), mas não dos “serviços restritos” especiais, como radioamadores, radiodifusão, etc. Por isso, diz “(...) a telefonia móvel não pode ser considerada como serviço público de telecomunicações” (Telebrasil, nov./dez. 1988, p. 6). Classificava-o igual ao serviço facultado ao uso de passageiros de veículos em movimento e, portanto, estaria fora das atribuições do monopólio estatal. Porém o argumento não desfrutava de consenso nos quadros da Direção da Telebrás, pois havia resistência à idéia nas Diretorias Técnicas e nas Diretorias das teles. Segundo o Diretor Técnico da Telesp, Joel de Lima Simões: “Não trabalhamos com a hipótese de concessão. O serviço é da Telebrás e não vamos abrir mão disso” (RNT, dez./jan. 1988, p. 12). Paulo H. Couto, Presidente da Telemig, acusava a política do Minicom, que “(...) tende a privatizar o filé e ficar com o osso”. Assim, criou-se um clima de discórdia contra a liberalização dos serviços mais rentáveis de telefonia.

Várias empresas passaram a interessar-se por fornecer equipamentos, ajustando seus projetos às especificações da Telebrás e à perspectiva aberta. Entre elas, figuravam a japonesa NEC, através da NEC Brasil, a norte-americana AT&T, junto à SID Telecom do Grupo Machline, a sueca Ericsson, através da sua subsidiária no Brasil, a canadense Northern Telecom/Novatel com a Elebra Telecomunicações, do grupo Docas, e a Motorola. Houve também empresas de menor porte, como a norte-americana Plexsys e a ABC Sistemas, do Grupo ABC Algar (Telebrasil, jul./ago. 1989, p. 40; RNT, nov. 1988, p. 52).

A oposição pôs em prática contra-iniciativas à abertura. Logo após a promulgação da nova Constituição, o Sinttel (Distrito Federal) entrou com uma

---

<sup>12</sup> O Código Brasileiro de Telecomunicações define o serviço de radiocomunicação móvel restrito como “(...) modalidade de serviço de telecomunicações destinado ao uso dos passageiros em movimento ou do público em comunidade temporária ou permanente situada em localidade ainda não atendida por serviço público de telecomunicações”.

ação popular contra o Presidente José Sarney e o Ministro das Comunicações, signatários do Decreto. Argüia que ele contrariava a Constituição, inclusive, lesava a antiga Constituição. Também questionava a definição do regime de duopólio (Bandas A e B). Alguns parlamentares constituintes viram no Decreto “um ato de má-fé”. Mas a decisão da Justiça foi morosa. Por conseqüência, a longa espera por uma decisão desnorteou a política do Minicom para a telefonia celular, visto que a nova re-regulamentação só permitia que as teles a operassem no caso de a iniciativa privada não se interessar em provê-la.

#### Quadro 2.1

Os tipos de serviços de telecomunicações segundo os fins

<b>Público</b>	Destinado ao uso público em geral.
<b>Público restrito</b>	Facultado ao uso dos passageiros dos navios, das aeronaves, dos veículos em movimento ou ao uso público em localidades ainda não atendidas por serviços públicos de telecoms.
<b>Limitado</b>	Executado por estações não abertas à correspondência pública e destinado ao uso de pessoas físicas ou jurídicas nacionais. Exemplo: segurança, orientação dos transportes, múltiplos destinos, serviço rural, serviço privado.
<b>Radiodifusão</b>	Destinado a ser recebido direta e livremente pelo público em geral, compreendendo radiodifusão sonora e televisão.
<b>Radioamador</b>	Destinado a treinamento próprio, intercomunicação e investigação técnica, usado por amadores devidamente autorizados e que não visem a qualquer objetivo pecuniário ou comercial.
<b>Especiais</b>	Determinados serviços de interesse geral, não abertos à correspondência pública e não incluídos nas definições anteriores. Exemplo: frequência padrão, boletins meteorológicos, fins científicos ou experimentais, música funcional, radiodeterminação.

FONTE: Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei nº 4.117/62).

A licitação (002/89) para fornecer equipamentos para implantar a telefonia celular da Banda A em São Paulo, no Rio de Janeiro e em Brasília foi aberta apenas em 20.01.89. Travou-se uma competição entre grandes fornecedoras estrangeiras associadas a empresas nacionais: a AT&T com a Sid Telecom do Grupo Machline, a NEC do Brasil (NEC japonesa e Organizações Globo), a Ericsson do Brasil (Ericsson sueca e o Grupo Monteiro Aranha), a Northern/Novatel canadense com a Elebra Telecom do Grupo Reserva, a Plexsys norte-americana com a ABC Sistemas do Grupo Algar e, por último, a Motorola. O resultado da licitação só foi revelado aos poucos pela Comissão de Licitação da Telebrás, em meados de 1989, como sinal da dificuldade da seleção dos vencedores, que foram os seguintes: a NEC ganhou o mercado do Rio de Janeiro, a Elebra Telecom venceu em Brasília, e a licitação de São Paulo foi anulada devido às diferenças muito acentuadas das propostas. O resultado provocou uma verdadeira barragem de recursos administrativos e judiciais por parte dos não-contemplados (Telebrasil, nov./dez. 1989, p. 20; RNT, out. 1989, p. 44). Em outubro de 1989, foi lançada a primeira fase da nova licitação (003/89), incluindo as cidades de São Paulo, Campinas, Curitiba, Belo Horizonte, Salvador, Recife e Fortaleza, através de edital unificado para fornecer equipamentos para seis teles, publicado em dez./89. A segunda fase da licitação correria por conta das operadoras, porém foi literalmente atropelada pela crise do Governo Collor, tendo sido suspensa pelo então Secretário Joel Marciano Rauber, da SNC, em fevereiro de 1991. Somente na terceira licitação regularizou-se a licitação na Telesp (São Paulo), o maior mercado.<sup>13</sup>

É importante frisar que, no plano de outorgas da telefonia celular, estava prevista a necessidade da competição; por isso, o serviço deveria ser explorado por duas operadoras. Em princípio, distribuía a Banda A para o operador público

---

<sup>13</sup> Sobre os reveses da telefonia celular na Telesp, ver Almeida (1994, p. 228) e as revistas **Telebrasil** e **RNT** do período. Para explicar o atraso na implantação da telefonia celular, a Secretaria Nacional de Comunicações invocava que as operadoras deveriam primeiro canalizar recursos para saldar compromissos com telefones já pagos e não entregues, antes de implantar novos serviços. As outras razões foram a falta de recursos e a falta de especificações técnicas no edital. Nas demais, também foram canceladas as licitações pelas mesmas razões. Na verdade, o atraso era uma oportunidade para o lançamento simultâneo da telefonia móvel celular pela operadora estatal e pela operadora privada, protelada à espera de decisão judicial sobre o regime de duopólio a ser implantado (ou não). Essa licitação resultou cancelada. No final de 1992, já no governo de Itamar Franco, o Minicom lançou a terceira licitação para telefonia celular da Telesp (São Paulo), tendo sido vencida pela NEC. As empresas habilitadas perdedoras contestaram a decisão, atrasando ainda mais o início da sua implantação, até junho de 1993. Nas demais, os processos de implantação foram agilizados e implantados.

(teles) e a Banda B para o operador privado. Porém isso não estava regulamentado; portanto, quem chegasse primeiro levaria a Banda A ou a B e melhor se habilitaria no mercado. A frequência das bandas só foi estabelecida pela Portaria nº 31, de fev./91, da SNC.

Curiosamente, nos seus últimos dias no cargo, o Secretário Rômulo Villar Furtado deixou registradas as seguintes sugestões de política para o Minicom, no **XX Painel Telebrasil**, de 20 a 24.10.89: atender à demanda reprimida dos serviços de telefonia fixa e de comunicações de dados; pugnar por tarifas realistas; abrir o capital do grupo Telebrás ao investimento privado voluntário; ampliar a presença das empresas privadas na prestação de serviços limitados e outros serviços não públicos; e lutar pela revogação do dispositivo constitucional que estatiza as telecomunicações públicas (Telebrasil, jan./fev. 1990, p. IV). As sugestões denotam a fina sintonia do Secretário com as reivindicações dos privatistas.

No Governo Collor, a execução do Programa Nacional de Desestatização (PND) foi atrelado à política econômica como uma peça central do ajuste fiscal e da reforma do Estado. Assim, através da Medida Provisória nº 155/90, que criou o PND, e da Lei nº 8.031/90, que o regulamentou, o Governo decidiu privatizar todas as estatais não institucionalizadas pelo artigo 21, inciso XI da Constituição. No caso, o próprio PND excluía os correios e as telecomunicações do Programa por serem serviços públicos previstos na Constituição.

A reforma do Estado extinguiu o Minicom, substituindo-o pela Secretaria Nacional de Comunicações, vinculada ao Ministério da Infra-Estrutura. Na SNC, o engajamento da nova direção era totalmente pró abertura. O Ministro Ozires Silva, do Minfra, apresentou-se como liberal, defendendo a redução do tamanho do Estado e a mudança de enfoque das funções das empresas estatais. No início, não propunha, necessariamente, a privatização das telecoms, pois não estava convencido de que fosse a melhor solução. A posição do Ministro contemporizava com a dos ex-dirigentes e construtores das telecoms. Propunha buscar novos caminhos. Contudo, mais tarde, passou a defender o fim do monopólio estatal:

“Eu não vejo sentido no monopólio estatal das telecomunicações. Essas instituições (...) contribuem pesadamente para o aumento da inflação, para elevação dos contrastes sociais, para o elevado custo dos serviços e para o empobrecimento do mercado interno. (...) Eu sou inteiramente favorável ao fim desse monopólio estatal das telecomunicações” (RNT, abr. 1991, p. 18).

Além disso, apoiava a necessidade das mudanças constitucionais nos termos do projeto de revisão constitucional do Executivo, chamado “Emendão”, enviado ao Congresso. De resto, era favorável à liberalização de tudo que não

fosse estritamente previsto na Constituição (Telebrasil, maio/jun. 1990, p. 4). Por razões que não interessam aqui, o Ministro Ozires demitiu-se do cargo, tendo sido sua posição pró-privatistas reafirmada por seus sucessores, o Economista Eduardo de Freitas Teixeira (abr./91 a jul./91) e João Santana (jul./91 a abr./92). Porém o Secretário Joel Marciano Rauber (SNC) foi o principal artífice da política de abertura das telecoms, ousando nas decisões de desregulamentação e na liberalização dos serviços. Por sua vez, os Presidentes da Telebrás, Joost Van Damme (1990 a fev./91) e José Inácio Ferreira (abr./91 a 1992), também propalavam a adesão ao discurso liberalizante.

Posteriormente, houve uma reestruturação administrativa, em abr./92, que dividiu o Minfra, criando-se o Ministério dos Transportes e Comunicações para recompor o apoio político da base do Governo Collor. O novo Ministro foi Afonso Camargo, e o Secretário de Comunicação foi Nelson Marchezan (SNC); ambos reafirmaram o discurso de adesão aos privatistas. Por último, os assessores diretos da SNC, o quarto escalão, também se destacaram no processo, principalmente na re-regulamentação dos serviços públicos restritos, especialmente Roberto Blois Montes de Souza, titular do Departamento de Administração dos Serviços Privados; Benjamin Sankiewicz, no Departamento Nacional de Serviços Públicos de Comunicações; e o Engenheiro Lourenço Nassib Chehab, no Departamento de Administração de Freqüências (Telebrasil, maio/jun. 1990, p. 10).

Habilmente, o Minicom resgatou o Decreto nº 96.618/88, que especificava o serviço móvel celular (telefonia celular), o de comunicação de dados e o de comunicações por satélite como “serviços públicos restritos”, bem como os “serviços públicos limitados” (Quadro 2.1), considerando-os não mais como atribuições do monopólio estatal. Em essência, classificaram os serviços na legislação vigente. Dessa forma, tudo que pudesse ser liberado seria oferecido à iniciativa privada. O fato obteve grande repercussão entre os privatistas.

As principais medidas de desregulamentação relativas aos serviços públicos restritos e limitados<sup>14</sup> foram as seguintes:

- a Portaria nº 883, de 08.11.90, do Minfra, definiu a telefonia celular como serviço público restrito e previu a concessão de outorga, mediante licitação, à exploração privada;<sup>15</sup>
- a Portaria nº 822, de 08.11.90, do Minfra, eliminou as restrições ao acesso da iniciativa privada e estabeleceu condições para a utilização da rede pública de comunicações para suporte à prestação de serviços não públi-

---

<sup>14</sup> Sobre os serviços limitados, ver Crossetti (1995, p. 140) e Telebrasil (jul./ago. 1991).

<sup>15</sup> As portarias do Minicom encontram-se em Telebrasil (nov./dez. 1990, p. 6).

cos de comunicações. Ela também revogou a Portaria nº 109/79, do Minicom, que assegurava a exclusividade da Embratel para prover serviço de comunicação de dados, mas manteve a Portaria nº 525, de 08.11.88, do Minicom, que estabeleceu a permissão para as teles também operarem o serviço;

- a Portaria nº 117, de 07.12.90, da SNC, tratava de minuta de norma de edital de habilitação para operar a telefonia celular;
- a Portaria nº 03, de 07.01.91, da SNC, estabeleceu norma de edital de habilitação para telefonia celular para as áreas onde a operadora não pode atender, aplicando a tarifa básica;
- a Portaria nº 31, de fev./91, da SNC, estabeleceu normas para a exploração da telefonia celular, definindo duas bandas de frequência para a operação — a Banda A, destinada ao operador público, e a Banda B, ao operador privado;
- a Portaria nº 308, de dez./91, da SNC, estabeleceu normas para a concessão de outorgas para prestação do serviço de telefonia celular.

Essas medidas deram curso à abertura, obviamente preparando o campo legal para a entrada do operador privado.

As organizações sindicais e os parlamentares de oposição mantiveram suas contra-iniciativas. Contestaram judicialmente as medidas com ações de inconstitucionalidade junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) e aos Tribunais de Justiça Estaduais. As ações criaram um clima de indefinição jurídica e uma fragilidade legal na liberação da SNC. Respaldavam-se na leitura de que a telefonia celular era uma extensão da telefonia pública fixa, discordando e contestando sua classificação como serviço público restrito. Além disso, destacavam as vantagens do monopólio estatal pela economicidade de meios, pela necessidade do planejamento centralizado da rede nacional e pelo financiamento do serviço universal através dos subsídios cruzados, etc.

As iniciativas liberalizantes não se limitaram ao desregramento, ao remanchar das licitações da Banda A, à formação de parcerias para construção de rede pelo sistema *turn-key* (“chave na mão”), onde a iniciativa privada projeta, instala, testa a rede e comercializa. Entraram em jogo decisões mais arrojadas, como o projeto de emenda constitucional para quebrar o monopólio público constitucional nas áreas de petróleo, energia elétrica, transportes e telecomunicações, que estavam formalmente fora do PND. A emenda pretendia antecipar a revisão constitucional prevista para out./93, sob o argumento de que ela seria atropelada pelo ano eleitoral de 1994. Por isso, a Mensagem do Executivo nº

523, de 04.10.91, contendo o projeto de emenda, motivou a criação da Comissão Especial nº 56/91 no Congresso. O projeto foi chamado de “Projeto Emenda”, cuja finalidade principal era desconstitucionalizar os serviços públicos.

Portanto, o “Projeto Emenda” tinha em vista quebrar o monopólio público nas áreas de serviços públicos (e petróleo) para liberar a entrada da iniciativa privada e, posteriormente, privatizar a Telebrás. Nesse sentido, o parecer do relator, Deputado Ney Lopes (PFL-PR), incluiu um substitutivo do art. 21, inciso XI, da Constituição, suprimindo o monopólio estatal nessas áreas. Esse fato é examinado no item seguinte.

O importante é que essas iniciativas deram novo ânimo às expectativas dos privatistas. Além disso, outros fatos importantes colocavam em xeque a eficiência do Sistema Telebrás: os planos de expansão vencidos e não instalados de telefonia fixa; a deterioração do serviço e as taxas de congestionamento; o atraso nos projetos da telefonia celular da Banda A; as denúncias de favorecimento político nas diretorias das teles estaduais; e, principalmente, os problemas enfrentados pela falta de planejamento da expansão da rede.

Com base na regulamentação acima, o titular da SNC lançou o Edital de Habilitação nº 001/92, em 13.01.92, de concorrência da Banda B em São Paulo e no Rio de Janeiro, em Minas Gerais, em Santa Catarina e no Rio Grande do Sul. As propostas deveriam ser entregues em 05.05.92. Curiosamente, pelo Edital ficava restringida a participação do capital estrangeiro a 49% das cotas ou ações com direito a voto nos consórcios. Esses fatos tiveram forte impacto na articulação dos atores.

Entre meados de 1991 e meados de 1992, formaram-se consórcios de muito peso econômico, reunindo expressiva capacidade técnica e financeira, exigida no Edital. O conjunto dos consórcios formados para disputar o “negócio da década” ou “uma máquina de fazer dinheiro”, como foi chamado, apresenta-se no Quadro 2.2.

Em geral, os consorciados caracterizavam-se pela participação de grandes empresas nacionais — das áreas de comunicação, da construção civil pesada e da financeira —, associadas a uma ou duas operadoras estrangeiras de telecoms e a uma grande indústria de teleequipamentos. Discretamente, os grandes fabricantes de teleequipamentos não desejavam aparecer como participantes de futuras operadoras da Banda B, para não se tornarem parceiros marcados de um grupo e, assim, reduzirem suas chances de disputar mercado entre os demais grupos concorrentes. A japonesa NEC estava ligada à Globopar; a sueca Ericsson, ao Grupo Monteiro Aranha; a canadense Northern Telecom, à Promon e à Bell Canadá; a alemã Equitel/Siemmens, à Ameritech; a norte-americana AT&T, à Sid Telecom (Grupo Machline); a finlandesa Nokia, à Splice do Brasil; a norte-americana Plexsys, ao Grupo ABC Algar.

## Quadro 2.2

## Consórcios concorrentes da telefonia celular da Banda B em 1992

CONSÓRCIOS	PERFIL DAS EMPRESAS
Globopar	<i> Holding formada pela Rede Globo e pela NEC japonesa</i>
Grupo Monteiro Aranha	Detinha participação acionária de 12,6% da Ericsson do Brasil
Banco Bradesco	Grupo financeiro nacional
Operadora Stet (italiana)	<i> Holding estatal italiana e operadora de telecomunicações</i>
Operadora Southwestern	Operadora norte-americana ( <i> baby bell</i> )
Grupo Andrade Gutierrez	Empreiteira da construção civil
SID Telecom (grupo Sharp)	Grupo Machline (Sharp)
Construtora OAS	Empreiteira da construção civil
Grupo Icatu	Grupo financeiro nacional
Operadora AT&T (EUA)	Operadora norte-americana e fabricante de teleequipamentos
Operadora GTE (EUA)	Operadora norte-americana e fabricante de teleequipamentos
Grupo Oderbrecht	Empreiteira de construção civil
Operadora Ameritech (EUA)	Operadora norte-americana ( <i> baby bell</i> )
Banco Unibanco	Grupo financeiro nacional
Indústria Motorola (EUA)	Fabricante norte-americana de teleequipamentos
Banco Safra (1)	Grupo financeiro estrangeiro
O Estado de São Paulo (OESP)	Grupo jornalístico e de comunicação
Operadora Bellsouth (EUA)	Operadora norte-americana ( <i> baby bell</i> )
Grupo Iochpe	<i> Holding que inclui empresas da área de informática</i>
Operadora Bell Canadá	Operadora canadense de telecomunicações

FONTE: ALMEIDA, Márcio W. (1994). **Reestruturação, internacionalização e mudanças institucionais das telecomunicações:** lições das experiências internacionais para o caso brasileiro. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas. p. 279.

RNT: Revista Nacional de Telecomunicações (1992). São Paulo: TelePress, p. 14, fev.

ISTOÉ (1992). São Paulo : Editora Tres, p. 56, jun.

(1) A RBS Participações e o Grupo Arbi saíram do consórcio para disputar a telefonia celular no sul do País.

O processo de licitação tramitou lentamente. As contra-iniciativas dos estatistas truncaram-no ainda mais. Houve ação judicial de inconstitucionalidade da concessão para empresa privada prover telefonia celular, sendo que uma ação tramitava no STF impetrada pelo PDT, e outras ações impetradas pela Fittel e pelo Sinttel questionavam a interpretação da telefonia celular como “serviço público restrito”, conforme regia o Decreto nº 96.618/88. No plano estadual, houve também ações judiciais no Rio de Janeiro e em São Paulo.

Passado um período de total indefinição, em 13.09.91, um pronunciamento do STF considerou as portarias ministeriais sobre a regulamentação da telefonia celular sem poder normativo, mas não avaliou o mérito constitucional da matéria em si. Portanto, deixava em aberto a possibilidade da iniciativa privada. Essa possibilidade motivou o Secretário Joel Marciano Rauber, da SNC, a publicar, enfim, os editais de licitação. Manteve sua tese do “serviço público restrito”, tomando por base pareceres de juristas eminentes, como Saulo Ramos e Yves Granda. Mas o trabalho de elaboração dos editais consumiu meses de negociação para definir os critérios técnicos e econômicos da área geográfica de outorga, do sistema de pontuações estabelecido para a concorrência, do modelo de leilão, etc. O impasse expôs o frágil poder mediador do titular da SNC no episódio. Por fim, o edital completo só foi publicado em jun./92, para os casos de São Paulo, Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Curitiba. O edital provocou novas ações da matéria. O PT ajuizou uma ação junto ao STF, arguindo a inconstitucionalidade de qualquer concessão de serviços públicos de telecoms, inclusive telefonia celular, bem como houve outras ações junto aos Tribunais de Justiça Estaduais.

Entretanto o Secretário protelou o andamento da licitação enquanto houvesse uma pendência no STF. Assim, as propostas para São Paulo, que deveriam ser entregues, inicialmente, em junho de 1992, foram adiadas para novembro de 1992. Posteriormente, foi estendida para 29.03.93 por decisão do Presidente da República Itamar Franco. Por fim, em março de 1993, resultou cancelada a licitação da Banda B.

Em suma, a decisão de abertura da telefonia celular foi frustrada pelas iniciativas de desregramento e re-regulamentação, que constituíram uma base legal frágil. Por sua vez, os estatistas truncaram a realização da política de abertura, através do recurso da contestação judicial. A indefinição gerou grande desconfiança e incertezas nos consórcios participantes, especialmente nos investidores estrangeiros, que acabaram dissolvendo-se.

## 2.4 - A tentativa de liberalização no Congresso Revisor de 1993

A seguir, examina-se a proposta de quebra do monopólio público no Congresso Revisor, iniciado em outubro de 1993, e suas implicações para a política de abertura, apoiando-se em informações de documentos e registros de eventos representativos do setor, que permitem resgatar as posições dos atores, as reivindicações, a recomposição das alianças, a definição das estratégias e as iniciativas para influir no Congresso Revisor.

No Governo Itamar Franco (out./92 a 1994), o comando do Minicom delineou uma política mais consistente de crescimento auto-sustentado das telecoms em conjunto com a área econômica. Essa nova orientação consta na Exposição de Motivos nº 20, de 22. 12.92, do Executivo. As diretrizes da política centravam-se nos seguintes pontos: recuperar a defasagem das tarifas, reduzir os subsídios cruzados, definir uma política industrial e tecnológica de longo prazo, melhorar o desempenho das operadoras e qualificar a prestação dos serviços através do contrato de gestão (Almeida, Crossetti, 1997, p. 42). Porém a orientação do Minicom manteve a política de abertura, ainda buscando brechas na legislação secundária. Os privatistas fizeram a seguinte leitura dos fatos: a manutenção do modelo tradicional na Constituinte de 1988 representou um inesperado retrocesso em relação à Constituição de 1967 e à tendência mundial de abertura do setor. Por isso, propalavam que a revisão do dispositivo constitucional era um imperativo. Ancoravam-se, também, no discurso liberalizante do novo comando do Minicom.

Nesse sentido, o Ministro dos Transportes e das Comunicações Affonso Camargo assinou um memorando de entendimento sobre a necessidade de reestruturação das telecomunicações durante uma missão oficial junto ao Banco Mundial, em 25.09.92.<sup>16</sup> O documento sugeria as seguintes reformas: rebalancear as tarifas; desregulamentar o setor e remover os obstáculos constitucionais e legais à abertura e promover a competição; criar um órgão de regulação independente; e privatizar o Sistema Telebrás. Essas mesmas propostas de reformas constam no documento confidencial do Banco Mundial<sup>17</sup> **Reforming**

---

<sup>16</sup> A assinatura do memorando coincidiu com a votação do *impeachment* do Presidente Fernando Collor.

<sup>17</sup> O documento confidencial do Banco Mundial tinha por objetivo examinar a estrutura dos serviços de telecomunicações do Brasil e propor políticas para melhorar seu desempenho. A análise teve por base informações coletadas durante missões do Banco em 1990 e 1991.

**the Telecommunications Sector: Policy Issues and Options for the 1990s**, datado de 24.02.92. Efetivamente, a assinatura do memorando significou um compromisso do Executivo com as reformas, e o documento fundamentou-as posteriormente.

O Ministro das Comunicações Hugo Napoleão (out./1992 a 1994), ao assumir o cargo, reafirmou o compromisso com as reformas, dizendo:

“Somos favoráveis às privatizações de maneira geral e à concorrência. Por essas razões eu defendo a prestação dos serviços de telefonia celular sob a forma de duopólio, com as bandas A e B (...)” (RNT, jan. 1993, p. 38).

Desse novo contexto emergiu e destacou-se o Sr. Renato Navarro Guerreiro, então gerente do Departamento de Coordenação do Planejamento da Telebrás. Em palestra no XXV Painel Telebrasil, afirmou que o modelo tradicional estava esgotado e que, no futuro próximo, os serviços deveriam ser providos em regime de competição. Na sua opinião, só se justificaria manter o monopólio público se ele fosse competente (Telebrasil, nov./dez. 1992, p. 29). Guerreiro atuou intensamente pró-abertura no Congresso Revisor. Certamente, a posição liberalizante assegurou-lhe ascensão profissional, sendo Secretário Geral do Minicom entre 1994 e 1997 e primeiro Presidente da Anatel a partir de dez./98. Outros diretores do Minicom alinharam-se aos privatistas, como Paulo Roberto Cordeiro. Porém havia resistências no Sistema Telebrás, como a de Djalma Bastos de Moraes, Presidente da Telemig, que afirmava, diante das atuais condições e restrições financeiras: “(...) a empresa privada não faria melhor” (Telebrasil, nov./dez. 1993, p. 5-7).

Um fato da maior importância foi a formação de influentes *lobbies* empresariais, além das associações Abinee, FIESP, etc., organizações sindicais e frentes parlamentares para atuarem nos bastidores do Congresso Revisor. Elas militaram intensamente no processo congressional.

Grandes empresas nacionais e estrangeiras criaram o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento das Telecomunicações (IBDT), em julho de 1993, com o objetivo precípua de influenciar o Congresso Revisor, especificamente para liberar a telefonia celular. Seu Presidente, o ex-Deputado Oscar Dias Correia Júnior, marcou posição no debate e atuou no “corpo a corpo” com os parlamentares. O IBDT reuniu grandes empresários nacionais interessados na telefonia celular da Banda B, como os grupos Monteiro Aranha, Odebrecht, Sharp, Arbi, Constran e Splice do Brasil; os bancos Bradesco, Unibanco, Safra e Icatu; as construtoras Andrade Gutierrez, OAS e Camargo Corrêa; as empresas de comunicação Globopar, OESP, RBS; as operadoras estrangeiras AT&T, STET, Southwest, Bell South, U.S. West, PTT, CPRM Marconi, Motorola, dentre outras empresas.

A estratégia do *lobby* foi, primeiro, pressionar para mudar o artigo 21, inciso XI, da Constituição, que deveria ficar com a seguinte redação: “art. 21. Compete à União (...). Inciso XI. Explorar, diretamente ou mediante concessão, todos os serviços públicos de telecomunicações”.

Essa mudança era imperativa para quebrar o monopólio público. Na verdade, o *lobby* do IBDT unificou as reivindicações e as lutas dos privatistas. Seu Presidente, Oscar D. C. Pereira, foi um crítico aguçado da ineficiência do monopólio público, que espelhava a incapacidade do Estado. Empunha a liberalização e a competição como palavras de ordem, os princípios do novo modelo pretendido (Telebrasil, nov./dez. 1993, p. 5; RNT, dez. 1993, p. 12).

Os grandes usuários de teleprocessamento formaram outro *lobby*, a Associação Nacional dos Usuários de Telecomunicações (Anust), em abril de 1993, presidida por Tarcísio Garcia Pereira. A Anust também foi ativa no movimento privatista, com o objetivo de liberar o serviço de comunicação de dados. Inclusive, colocava a necessidade da revisão da Lei nº 4.117/62, para melhor conceituar os novos serviços de telecoms. Esse grupo era crítico quanto aos serviços do Sistema Telebrás e quanto às incertezas e indefinições em relação à implantação das suas próprias redes. A Associação filiava grandes grupos empresariais, como a Varig, a IBM, a Federação Brasileira dos Bancos (Febraban), o City Bank e outras. Segundo o Presidente Tarcísio G. Pereira, a participação da iniciativa privada no setor supriria os recursos necessários para atender à forte demanda reprimida de serviços (Telebrasil, maio/jun. 1993, p.10; RNT, dez. 1992, p. 34).

A grande novidade foram duas manifestações no processo congressional. A primeira ficou por conta da manifestação do interesse do capital estrangeiro, através desses *lobbies*. A segunda foi a inusitada articulação de uma terceira proposta de modelo para as telecoms, encaminhada pela Abinee. Além disso, um aspecto radical defendido por alguns privatistas, que incluía a idéia de privatização da Telebrás, criava intenso desconforto e incerteza em certas frações desse grande conjunto de atores. Os depoimentos selecionados abaixo mostram isso. Ludgero Pettaro, Diretor da Pirelli, questionou o modelo tradicional rígido em todos os serviços naquele contexto de modernidade (Telebrasil, nov./dez. 1992, p. 36). Luiz Carlos Bahiana, Presidente da Simmens/Equitel, deixou clara sua posição favorável à liberalização dos novos serviços, embora considerasse o fim do monopólio público uma bola de cristal. Sérgio Medeiros, Diretor da IBM do Brasil, também propunha abertura e competição na prestação dos novos serviços, exceto nos serviços básicos. Gilberto Garbi, da NEC do Brasil, considerava a privatização um mal menor e recomendava que ela deveria evitar a concentração de poder nas mãos de um único grupo privado. Carlos Paiva Lopes, da Ericsson, não via como não abrir alguns espaços para o investimento privado, para a competição, como estava acontecen-

do no mundo inteiro (RNT, dez. 1992, p. 38). Portanto, a indústria estrangeira de teleequipamentos deixava claro que não desejava a criação do monopólio privado na telefonia convencional.

A nova orientação da política industrial, através da Portaria nº 647/93, referida acima, abriu o mercado de teleequipamentos à competição internacional. Os efeitos dessa norma foram um ensaio da grande disputa entre os interesses da indústria nacional e os interesses da indústria estrangeira. A disputa entre seus filiados afetou a liderança da Abinee, que, até então, se mantinha neutra, contemporalizando com a política industrial. O contencioso agravou-se com a entrada de novos competidores no mercado interno, como a AT&T, a Northern Telecom e a Alcatel.<sup>18</sup> A reação imediata de alguns representantes da indústria nacional foi formar alianças estratégicas: a Elebra Telecom foi incorporada pela Alcatel; a SID Telecom associou-se à AT&T; a Promon Eletrônica fez acordo com a Northern Telecom, etc.<sup>19</sup>

Nesse contexto crítico, Nelson Peixoto Freire, Presidente da Abinee, resgatou uma idéia antiga dos ex-dirigentes e apresentou-a como proposta alternativa: quebrar o monopólio estatal, liberar os novos serviços e introduzir a competição e manter o Sistema Telebrás operando os serviços convencionais (RNT, jan. 1994, p. 10). Ou seja, os serviços convencionais permaneceriam monopólio estatal, e os demais serviços deveriam ser liberados. A proposta agradava ambas as partes, porque a abertura dos novos serviços era defendida por todos, e a manutenção do monopólio público tanto agradaria a indústria nacional como não desagradaria a indústria estrangeira.

A grande diferença das propostas do IBDT e da Abinee foi precisamente a questão da privatização ou não do Sistema Telebrás, pois ele admitia que o modelo tradicional poderia ser eficiente sem a interferência excessiva do Governo. O IBDT defendia primeiro a liberação dos novos serviços, depois a privatização do Sistema Telebrás.

Vários ex-dirigentes participaram do debate, expressando divergências quanto ao futuro modelo. O Comandante Quandt de Oliveira manteve-se coerente com sua proposta de liberar apenas os novos serviços. O ex-Ministro do Minfra, Ozires Silva, manteve suas idéias liberalizantes como único caminho para os novos desafios da modernidade. Haroldo Corrêa de Mattos reafirmou, desde sempre, a defesa da privatização da Telebrás. O General José de Alencastro

---

<sup>18</sup> As divergências tumultuaram o debate e a unidade da proposta privatista no Congresso Revisor, deixando os atores mais apreensivos e menos otimistas quanto ao futuro esperado.

<sup>19</sup> A Batik e a Zetax foram adquiridas pela Lucent, filiada à AT&T, em junho de 1999.

e Silva foi o porta-voz mais enfático desse grupo, dizendo: “Só a privatização salvará as telecomunicações de um naufrágio catastrófico (...) o Estado brasileiro é hoje profundamente incompetente como gerente”. O ex-Secretário Rômulo Villar Furtado voltou a insistir na necessidade de liberar os novos serviços, devido à evolução tecnológica e à carência de recursos públicos para investir na integração das iniciativas estatal e privada na prestação dos serviços convencionais — maior abertura do capital da Telebrás (Siqueira, 1993).

A base parlamentar de sustentação da proposta de abertura no Congresso Revisor compunha-se de partidários do PFL, do PPB e parte do PMDB. Ela detinha grande poder de voto. Os porta-vozes incondicionais dessa tese foram Renato Johnsson (PRN-PR) e Arolde de Oliveira (PFL-RJ). Porém emergiram, nesse meio, algumas vozes favoráveis à proposta da Abinee. Uma manifestação expressiva foi a posição do Deputado Esperidião Amin (PDS-SC), que afirmava não estar convencido das vantagens da privatização do Sistema Telebrás, pois receava que a iniciativa privada só tivesse interesse em abocanhar o “filé mignon” (os serviços mais lucrativos) das telecomunicações (RNT, dez. 1992, p. 38). Posteriormente, ele já almejava a parceria entre o Estado e a iniciativa privada, cabendo ao setor privado prover os serviços periféricos (novos serviços) e à Telebrás os serviços convencionais (Telebrasil, maio/jun. 1993, p. 6). O deputado catarinense alinhou-se à proposta conciliadora da Abinee, dos ex-dirigentes e da indústria nacional. Por último, no meio sindical, destoou a posição do Presidente da Força Sindical, Luiz Antônio Medeiros, apoiando a quebra do monopólio público e a introdução da competição.

Em suma, os privatistas tornaram públicos os seguintes argumentos: a tendência mundial de abertura; o esgotamento do modelo tradicional; a carência de recursos públicos para investimentos e o atraso tecnológico; a legislação defasada e a necessidade de criar uma nova lei geral de telecomunicações; a necessidade de criar um órgão regulador e fiscalizador dos serviços, independente, autônomo, técnico e salvo de interferências políticas e da área econômica. Portanto, formou-se a idéia de substituir a intervenção estatal pela criação de uma agência reguladora.

Os estatistas demonstraram grande capacidade de mobilização dos aliados e apoio da sociedade. Vale lembrar que, na linha de frente, se colocaram os representantes da Fittel, da Fenattel, da Sinttel, da Central Única dos Trabalhadores e dos sindicatos filiados, dos partidos de oposição PT, PDT, PSB, PC do B e outros, parte dos parlamentares do PMDB, líderes civis e outros. Esse conjunto propagava os seguintes argumentos: as telecoms eram um setor estratégico para o desenvolvimento econômico e social, devendo ser de domínio público; a necessidade de completar a universalização da telefonia; a necessi-

dade de manter os subsídios cruzados para financiar a universalização, incompatível com o modelo competitivo. Propunha o contrato de gestão a maior autonomia decisória para o Sistema Telebrás, bem como a valorização do corpo de funcionários. Nessa tese, sublinhavam o caráter democrático do controle do Estado sobre as telecoms, por serem a porta de acesso à informação, à participação e à comunicação, constituindo, portanto, um direito da cidadania, um novo direito fundamental para a democracia. Tinham convicção de que a iniciativa privada não asseguraria o acesso e o uso das telecoms a todos os brasileiros, mas apenas para os usuários mais rentáveis.

Essa idéia nuclear arrebatava a ação parlamentar dos estatistas. A Deputada Irma Passoni (PT-SP) alertava que a abertura implicaria criar uma rígida regulamentação estatal para assegurar os fins sociais da telefonia (RNT, dez. 1992, p. 38). Para Paulo Heslander (PTB-MG), ex-Presidente da Telemig, o controle estatal era importante para completar a universalização e dizia mais: “Só ela [universalização] vai possibilitar a conquista da modernidade nessa área” (Siqueira, 1993, p. 163). O deputado Paulo Bernardo (PT-PR) previa não acontecer nada no Congresso Revisor: “O Congresso não terá autoridade moral nem para mudar uma placa de trânsito, enquanto a CPI da corrupção do orçamento não chegar ao fim” (Telebrasil, nov./dez. 1993, p. 5). Enfim, a Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a Corrupção do Orçamento no Congresso arrebatou a legitimidade das decisões dos parlamentares, e o processo eleitoral de 1994 desmobilizou o Congresso Revisor.

Em suma, durante o Congresso Revisor, o artigo 21, inciso XI, recebeu mais propostas de emendas do que os demais dispositivos constitucionais que estavam na pauta de revisão, visando à quebra e/ou à manutenção do modelo tradicional. Vale lembrar que o Congresso Revisor encerrou-se em maio de 1994, sem que tivessem sido votadas as principais matérias no Congresso. As iniciativas e os projetos dos atores privatistas, ardentemente esperados, frustraram-se. Ethevaldo Siqueira, Editor da RNT, fez um protesto em editorial e em artigos com humor de derrotado, chamando à responsabilidade os estatistas para que defendessem a Telebrás: “Monopolistas, mexam-se”. Ou menosprezava-os: “O besteirol monopolista”, etc.

## 2.5 - Conclusão

Examinaram-se os avanços da política de abertura no contexto da política econômica liberalizante. O debate radicalizou-se entre privatistas e estatistas, porém foi dominado pelos argumentos das teses liberalizantes. Os fatores que

colocavam em xeque o modelo tradicional agravaram-se; entretanto revelaram-se incapazes como agente transformador. As alianças e as coalizões de interesse avançaram muito e lograram consolidar uma proposta e uma estratégia de ação para influenciar as decisões de abertura, no sentido de que elas criaram as condições objetivas e se colocaram como fatores determinantes para materializar as mudanças político-institucionais. Mais uma vez, a falta de legitimidade política e a inconsistência das alianças dos privatistas impingiram a frustração aos privatistas e consagraram a vitória dos estatistas. Primeiro, o *impeachment* do Presidente da República influenciou a tão esperada implementação da política de abertura e as expectativas dos atores, gerando incerteza e frustrando as mudanças político-institucionais. O Judiciário também desautorizou a liberalização pretendida via desregramento e re-regulamentação, que interpretava de forma equivocada a Constituição e o Código Brasileiro de Telecomunicações. Segundo, o processo de revisão constitucional foi atropelado pela Comissão Parlamentar de Inquérito no Congresso sobre a corrupção do Orçamento, que levou à renúncia e à cassação de vários parlamentares. Terceiro, iniciou-se a corrida eleitoral congressional e estadual, que se colocou acima de todas as prioridades parlamentares.

Finalmente, o papel dos atores na dinâmica das alianças e coalizões de interesses e os arranjos das mediações do Executivo foram fatores determinantes tanto das realizações quanto dos limites da abertura das telecomunicações. É importante frisar que havia plenas condições para realizar a abertura no período, porém frustrou-se sua implementação pela falta de sustentabilidade política das decisões do Executivo e pela perda de consistência das alianças de interesses. Não obstante também estarem dados outros condicionantes, como déficit público, dívida pública, pressões da indústria e do capital estrangeiro, etc., eles se manifestaram incapazes como agentes das transformações mais radicais.



# **3 - A QUEBRA DO MODELO TRADICIONAL E A FLEXIBILIZAÇÃO INCOMPLETA — 1995**

## **3.1 - Introdução**

A grande inflexão que sofreu a trajetória da política de abertura em 1995 foi impulsionada pelas reformas mais amplas do Estado. É o tema analisado a seguir. Os movimentos de liberação das concessões de serviços públicos à iniciativa privada e de privatização das grandes estatais implicaram, por sua vez, dar nova dimensão ao papel das mediações cruciais do Executivo. Essa fase chamou-se de “flexibilização das telecomunicações” ou de “reforma estrutural das telecomunicações”.

A flexibilização dos serviços públicos foi a grande prioridade da política do Governo, implementada através de um projeto de emenda constitucional pelo Congresso para as áreas de telecomunicações, energia elétrica, gás canalizado, transporte de cabotagem e petróleo. A iniciativa do Executivo envolveu decisões arrojadas e complexas, pois afetava muitos interesses atrelados às arenas decisórias. Assim, examina-se a decisão de desconstitucionalização dos serviços públicos nas arenas pelo Congresso e do Executivo.

No item 3.2, pretende-se qualificar a grande inflexão na política de telecoms entre 1995 e 1998, em relação à política macroeconômica, o plano político do novo Governo e a proposta conciliadora para as telecoms. No item 3.3, examina-se o projeto de desconstitucionalização dos serviços públicos de telecoms; no item 3.4, resgata-se o debate sobre a política de abertura e a controvérsia sobre a flexibilização incompleta dos novos serviços; no item 3.5, registram-se as diretrizes do novo modelo e o plano de saneamento da Telebrás; por último, escrevem-se as conclusões sobre a grande inflexão na abertura das telecoms.

## **3.2 - As etapas da política de abertura entre 1995 e 1998**

Antes de enfocar o tema, apresentam-se os grandes traços da política econômica adotada no período, especialmente o plano econômico para conter o processo inflacionário, pois o índice atingia em torno de 30% ao mês no final de

1993, quando a área econômica anunciou um conjunto de políticas de estabilização, o Plano Real, para ser implementado em três fases. Na primeira fase, iniciada em dezembro de 1993, as medidas tiveram por objetivo eliminar o déficit fiscal, especialmente a sua forma de financiamento inflacionário, através de várias medidas de ajuste fiscal.<sup>1</sup> O reforço de recursos do ajuste fiscal propiciou ao Executivo financiar o déficit público de uma forma não inflacionária. Na segunda fase, realizada no primeiro semestre de 1994, as medidas objetivaram alinhar os principais preços relativos da economia, bem como os contratos indexados em diferentes datas, o que causava uma dispersão de preços. Dessa forma, o alinhamento dos preços eliminou a inércia inflacionária verificada em períodos prolongados de taxas de inflação altas e persistentes, particularmente, o chamado componente inercial da inflação, distinguindo-o daqueles componentes estruturais.<sup>2</sup> Na terceira fase, iniciada em julho de 1994, implantou-se a reforma monetária, criando a nova moeda, o real (R\$), tendo a paridade de troca equivalente de R\$ 1 por US\$ 1 (que é igual a Cr\$ 2,75). A âncora cambial foi favorável para transformar o dólar num substituto quase perfeito do real. Para tal, foi adotado um sistema cambial compatível com o sistema de bandas, que permitia uma variação em torno de uma taxa predeterminada pelo Banco Central, tendo o limite superior de um real para o preço de um dólar (Bacha, 1995).

O resultado do conjunto de medidas do plano conteve a inflação. Entretanto cabe destacar aqui duas fragilidades principais do plano: (a) o aumento do déficit em conta corrente influenciado pela sobrevalorização cambial; e (b) a ausência de equilíbrio fiscal e a necessidade de financiamento do setor público (NFSP).

Primeiro, a necessidade de financiamento do déficit em conta corrente criou uma grande dependência de capitais externos de curto prazo, que foram atraídos pelas altas taxas de juros reais domésticas e pelas baixas taxas de câmbio, as quais garantiram um prêmio aos capitais especulativos na moeda doméstica. Por sua vez, esse mecanismo câmbio/juro exigiu a geração de um saldo positivo do balanço de pagamentos, para diminuir o desequilíbrio na conta corrente. Ou seja, como resultado do baixo nível de atividade econômica e do

---

<sup>1</sup> As medidas visaram aumentar as receitas tributárias através da redução dos prazos de recolhimento dos impostos, do aumento de alíquotas de alguns tributos, como do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), do Imposto de Renda (IR), bem como criou-se o Fundo Social de Emergência. Esse fundo foi constituído através de uma reordenação das receitas e de alterações das alíquotas de alguns impostos para vigorar durante dois anos.

<sup>2</sup> Os diferentes preços da economia foram convertidos para uma nova unidade de conta, a Unidade Real de Valor (URV), pela média dos preços verificados nos meses de novembro de 1993 a fevereiro de 1994. Uma URV equivalia a um dólar. Inclusive os contratos foram convertidos nessa unidade de conta.

desequilíbrio no balanço de pagamentos, ocorreu um grande déficit em conta corrente. O seu financiamento foi feito com capitais externos. Entretanto essa forma de financiamento passou a depender da liquidez internacional, da avaliação dos credores sobre a capacidade de pagamento do País e da estabilidade da economia.

Segundo, a NFSP, nas três esferas de governo, incluindo as estatais, manteve-se em patamar elevado entre 1994 e 1998. No conceito nominal, conforme o Banco Central, a NFSP alcançou 7,2%, 5,8%, 6,1%, 8,0% do Produto Interno Bruto (PIB) nos anos de 1995 a 1998 respectivamente. Em relação ao financiamento desse déficit, a área econômica optou pela emissão de títulos públicos, que teriam impacto inflacionário mínimo. O financiamento por esse mecanismo gera grande impacto no aumento da dívida interna, o qual, no médio prazo, caso não seja interrompido, induz o déficit a ter um componente financeiro cumulativo, devido aos encargos dos juros; fato que vinha ocorrendo desde 1997. No longo prazo, o ajuste fiscal passou a depender das reformas políticas do Estado, patrimonial administrativa, previdenciária e tributária. Em 1999, apenas a reforma tributária se encontrava pendente no Congresso. O processo de reforma constitucional, em geral, é lento e exige intensa negociação com os interesses envolvidos.

Portanto, a resolução das fragilidades do Plano Real, déficit em conta corrente e déficit fiscal do setor público, implicou recorrer a formas de financiamento que diminuíram o nível de atividade econômica e foi responsável pelo crescimento explosivo das dívidas interna e externa. A dívida total do setor público aumentou de 28,5% do PIB em 1994 para 32,7% em 1998. Nesse sentido, a reforma patrimonial passou a ser um vetor do ajuste fiscal, visto que os fluxos de receitas adicionais da venda de empresas estatais, do abatimento das dívidas, da diminuição do fluxo de juros e da transferência de dívidas das empresas garantem recursos adicionais para, no curto e no médio prazo, suprirem o Tesouro até que as reformas políticas se completem. Nesse contexto, inferem-se as relações entre os objetivos da política econômica: estabilidade da economia, ajuste do déficit público, reformas do Estado, política de abertura dos serviços públicos.

A seguir, são destacados os vínculos do plano político eleitoral do Governo com a política de abertura.

Na **Exposição de Motivos nº 38**, do Projeto de Emenda Constitucional nº 8, que desconstitucionalizou os serviços de telecomunicações, consta uma citação do programa político eleitoral de Fernando Henrique Cardoso, **Mãos à Obra, Brasil**, defendido durante a campanha eleitoral de 1994. O programa aglutinava projetos políticos de uma ampla aliança política. No capítulo referente às telecomunicações, destaca a necessidade da construção de uma infra-estrutura adequada:

“O setor de telecomunicações é hoje, sem dúvida, um dos mais atraentes e lucrativos para o investimento privado, em nível internacional. (...) 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** (grifo nosso)” (Cardoso, 1994, p. 54).

O texto sugere mudanças institucionais para entrada da iniciativa privada e para reforçar o papel regulador do Estado. Uma das diretrizes gerais era exatamente “Preservar a presença do setor público nas áreas estratégicas das comunicações e no desenvolvimento tecnológico” (ibid. p. 56). O documento justifica a medida como um compromisso de campanha do candidato, nos seguintes termos:

“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 (grifos nossos)” (Cardoso, 1994, p. 202).

A **Exposição de Motivos nº 38** justifica a flexibilização do setor como um compromisso do programa político-eleitoral. Ela era parte das reformas políticas mais amplas do Estado. Porém o documento não faz referência a uma passagem que considerava o segmento da telefonia convencional estratégica ao País, devendo ser preservada como função do Estado.

Está escrito em **Mãos à Obra, Brasil**, no item das diretrizes gerais para organização institucional do setor, a seguinte proposição: “(...) preservar a presença do setor público nas áreas estratégicas das comunicações e do desenvolvimento tecnológico” (Cardoso, 1994, p. 55-56). Ora, a proposta de manutenção dos serviços convencionais como monopólio público era exatamente o ponto que unificava os interesses da aliança heterogêneos. No capítulo das privatizações, esse compromisso de campanha conciliador dizia:

“O papel do Estado como produtor de bens e serviços será mantido nas áreas estratégicas, onde deverá ter a capacidade de produzir com eficiência, qualidade e preços competitivos. Para tanto, serão

promovidas mudanças significativas no modelo de administração das empresas estatais, em especial com o uso de contrato de gestão. Este será o modelo predominante em alguns setores, como o petróleo e alguns segmentos de telecomunicações” (Ibid. p. 202).

O segmento estratégico de telecoms era a telefonia convencional. Entretanto após ter ganho as eleições presidenciais, em setembro de 1994, o discurso em relação ao compromisso do programa político-eleitoral mudou, tornando genéricas suas propostas, esvaziando o caráter estratégico das telecoms. Ou seja, o novo governo rompe com a proposta conciliadora, especialmente com a facção nacional, tomando partido sobre os pontos polêmicos e divisores no debate.

Um estudo oportuno sobre o futuro modelo, chamado **Telecomunicações: Sugestões para Modernizar o Setor**, foi realizado pela revista **Telebrasil**, da Associação Brasileira de Telecomunicações, em 1994, e entregue, então, ao futuro Presidente da República. O documento sintetiza as principais contribuições dos privatistas que atuaram na revisão constitucional de 1993, sugerindo as seguintes modificações “indispensáveis”: alterações constitucionais do artigo 21, incisos XI e XII; alterações na Lei das Concessões<sup>3</sup>, então projeto de lei do Senado que regulava o artigo 175 da Constituição, que trata da prestação dos serviços públicos; e revisão do Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei nº 4.117/62). Em relação à atualização desse código, o documento dava grande ênfase à redefinição dos diferentes serviços de telecoms, à criação de um órgão regulador independente (fixando a competência, a composição e o mandato) e a uma nova política de tarifas “pelo custo” (*price cap*). As justificativas da proposta foram as seguintes: a exaustão do modelo tradicional, a baixa qualidade dos serviços, a perda de autonomia dos dirigentes da Telebrás, a inexistência de um órgão regulador que defendesse o direito do usuário, a desprofissionalização dos dirigentes do Sistema Telebrás e a excessiva intervenção da política econômica (Telebrasil, jan./fev. 1995, p. 37).

Pode-se ver que o estudo esboça os itens “indispensáveis” à abertura, tendo como núcleo: a proposta de flexibilização e de introdução da competição, em substituição ao modelo tradicional; o direito do usuário de acesso aos serviços, em substituição à universalização do acesso e uso; e a criação do

---

<sup>3</sup> A Lei das Concessões nº 8.987/95 estabelece que as concessões e as permissões de serviços de telecomunicações e de radiodifusão, com exceção de telefonia fixa, outorgadas pela União e exploradas em base comercial, serão submetidas à concorrência pública. Antes, as concessões eram outorgadas pelo Executivo, que determinava o processo de escolha e de contratação dos respectivos prestadores de serviços de telecomunicações e radiodifusão.

papel regulador e fiscalizador do Estado, em substituição ao Estado produtor. Notavelmente, o texto não tratava da privatização do Sistema Telebrás, que sempre representava um divisor de águas no debate, junto à indústria, junto aos dirigentes das teles e à maioria dos ex-dirigentes, bem como no Congresso.

Porém, a partir de 1995, a prioridade máxima do Executivo era a estabilidade econômica. A execução da política de abertura também tinha por objetivo assegurar a estabilidade. O poder de influência do Ministro das Comunicações foi notável na orientação da flexibilização dos serviços públicos constitucionalizados e da privatização das grandes estatais. A nova orientação do Ministro Sérgio Motta desbloqueou os programas de investimentos do Sistema Telebrás e os controles da área econômica, passando, assim, a deter grande poder sobre a gestão das telecomunicações, para implementar as mudanças político-institucionais. Todavia a abertura estava bloqueada pela legislação constitucional primária e secundária e pelas prerrogativas congressuais.

No discurso de posse, o Ministro das Comunicações fez conhecer as principais diretrizes da política do Minicom: formular um programa nacional de investimentos unificado; reprofissionalizar o Sistema Telebrás; elaborar um novo modelo institucional; incentivar a competição e a participação de capitais privados; regulamentar o uso dos meios de comunicação e fazer as concessões por licitação e não mais por escolha pessoal; formular um pacto ético para as relações entre os fornecedores e as empresas do Sistema Telebrás; e modernizar os serviços postais. Essas diretrizes expressavam o consenso sobre a orientação da política de abertura junto à aliança política, aos privatistas, aos liberais nacionalistas, aos desenvolvimentistas e a outros. A iniciativa do Minicom/Executivo passou a ser o alvo das pressões, o filtro das reivindicações, a arena das decisões, a fonte das iniciativas e o mediador dos interesses em jogo.

Para evitar os erros do passado que bloquearam a abertura, o Minicom definiu uma nova estratégia para quebrar o monopólio público. O núcleo da estratégia foi desconstitucionalizar os serviços públicos, mantendo na Constituição apenas o núcleo básico do que se considerava preceito constitucional. E ela foi seguida à risca, mesmo que não tivesse o consenso entre os parlamentares da base governista sobre o teor da mudança.<sup>4</sup> Ou seja, o Executivo/Minicom buscou aprovar a desconstitucionalização, deixando de lado a discussão sobre o futuro modelo.

---

<sup>4</sup> Os votos da base governista somavam 326 parlamentares: 119 formavam o bloco PFL-PTB; 64 votos, o PSDB; 107, o PMDB; e 36, o PP, além dos 52 votos do PPR. Somavam mais de três quintos dos votos na Câmara. Mas nenhum partido contava com unanimidade de opinião sobre o tema. Inclusive a oposição contava com algumas baixas, especialmente do PDT, que votariam no projeto do Governo.

As principais etapas da política de abertura entre 1995 e 1998 foram as seguintes:

- 1ª etapa - encaminhar ao Congresso Nacional um anteprojeto de Emenda Constitucional (PEC 3-B/95) para flexibilizar o modelo tradicional — a desconstitucionalização, que resultou na emenda nº 8/95;
- 2ª etapa - implementar um plano de investimentos chamado **Programa de Recuperação e Ampliação do Sistema de Telecomunicações e do Sistema Postal (Paste)** propor mudanças substanciais na Lei das Concessões em relação às concessões de serviços de telecomunicações via decreto, fazer o rebalanceamento das tarifas e eliminar os subsídios cruzados;
- 3ª etapa - a flexibilização da telefonia celular da Banda B, comunicações de dados, comunicações por satélites e serviços de valor adicionado, através de aprovação da Lei Específica nº 9.925/95;
- 4ª etapa - a discussão, no Congresso Nacional, da nova Lei Geral de Telecomunicações para substituir o Código Brasileiro de Telecomunicações, Lei nº 4.117/62;
- 5ª etapa - a instalação da Agência Nacional de Telecomunicações;
- 6ª etapa - a definição dos planos gerais de outorga, de universalização e de qualidade e dos termos do contrato de concessão;
- 7ª etapa - a reestruturação do Sistema Telebrás;
- 8ª etapa - a privatização do Sistema Telebrás;
- 9ª etapa - a licitação de concessões para as empresas-espelho da telefonia convencional.

A seguir, analisam-se as duas primeiras etapas da implementação da política de abertura. As demais são examinadas nos Capítulos 4 e 5.

### 3.3 - O projeto de desconstitucionalização dos serviços

A Mensagem nº 191, de 16.02.95, do Executivo, enviada ao Congresso Nacional, contendo o Projeto de Emenda Constitucional nº 3-B/1995 (PEC 3-B/95), junto com a **Exposição de Motivos nº 38**, tinha por objetivo unicamente suprimir o monopólio estatal na prestação dos serviços de telecomunicações, estabelecido na Carta Política de 1988, no art. 21, incisos XI e XII. Após o projeto

tramitar nas Comissões de Justiça e de Redação, foi submetido à apreciação numa Comissão Especial, presidida pelo Senador Humberto Souto, cujo relator foi o Deputado Geddel Vieira Lima (PMDB-BA). O projeto recebeu apenas cinco emendas. Na mesma época, também foram encaminhadas propostas de emenda para a abertura dos demais serviços de exploração do petróleo, energia elétrica, gás canalizado, transporte de cabotagem e para modificar a definição de empresa nacional. Esses projetos criaram um grande debate no Congresso sobre a reforma do Estado. O conteúdo da proposta de emenda das telecoms é o seguinte:

“Art. 1º - É suprimida a expressão ‘sobre controle acionário estatal’ no art. 21, Inciso XI, da Constituição, passando o dispositivo a ter a seguinte redação:

“Art. 21 (...)

“XI - explorar, diretamente ou mediante concessão, os serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações, assegurada a prestação de serviços de informações por entidades de direito privado através da rede pública de telecomunicações explorada pela União.

“Art. 2º - Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.”

A supressão da condição “empresa sob controle acionário estatal” significa quebrar o monopólio público e, portanto, possibilitar à empresa privada também prover os serviços de telecoms. Note-se que a proposta manteve o **regime de concessão de serviços sob controle da União**. Na **Exposição de Motivos nº 38**, de 16.02.95, justificou a medida nos seguintes termos: a capacidade de financiamento do Estado estaria exaurida, a existência de grande demanda reprimida por telefonia e por novos serviços; o atraso na implantação de novas tecnologias; e a tendência de abertura no cenário mundial.

**Flexibilizar** foi a palavra de ordem para alterar o dispositivo constitucional, como parte da reforma estrutural para reduzir a participação estatal, mantendo o poder concedente, regulador e fiscalizador. A flexibilização significava abrir os serviços de telefonia celular, de comunicações de dados, de comunicações por satélites e de serviços de valor adicionado à iniciativa privada. Nota-se um detalhe importante: caberia à Telebrás reassumir suas funções de empresa *holding* do sistema, mantendo os serviços convencionais como função do Estado.

Todavia os argumentos foram pouco convincentes para os parlamentares de maneira geral. O conteúdo do documento carecia de justificativa sustentável aos legisladores. O relator do projeto, Geddel Vieira Lima (PMDB-BA), colocou

uma questão essencial, a qual norteou o debate da Câmara dos Deputados: qual é o novo modelo de telecomunicações que se pretende para bem atender à sociedade? O Relator insistia na idéia de que o Congresso deveria opinar sobre o futuro modelo. Então, especulava-se que a aprovação da emenda original, sem uma definição legal do futuro modelo, posteriormente, permitiria ao Executivo adotar as medidas que bem desejasse, sem ouvir o Congresso. “Isso permitiria tudo, como privatizar ou não o Sistema Telebrás, de forma retalhada ou única, fazer ou não concessões para serviços de telecomunicações (...)” (BR. Câm. Deputados, 1995, p. 42). A liderança governista rebatia essa proposição forte com o argumento de que a propriedade e o controle das concessões seriam mantidos pela União. Mas este não sensibilizava grande parte dos aliados e muito menos a oposição.

Portanto, não havia maiores vetos à proposta de flexibilização junto à bancada governista, pois significava manter ainda o controle estatal, mas, sim, quanto à indefinição do futuro modelo. Pois a proposta de introdução da competição não excluía a possibilidade de preservação do Sistema Telebrás nos serviços convencionais, a exemplo do que ocorreu em outros países, onde preservaram uma empresa de âmbito nacional. As inquietações dos parlamentares expressavam-se nas seguintes questões: a retaliação do Sistema Telebrás faria a empresa perder economia de escala e escopo; o risco de o Sistema Telebrás passar para o controle do capital estrangeiro com a perda do controle público de um setor estratégico; e, inclusive, a perda de poder político e de influência nas bases eleitorais. As indefinições e dúvidas levaram os parlamentares a apresentarem emendas ao projeto e à promoção de nove audiências públicas para colher depoimentos e informações de autoridades e especialistas do setor.

### **3.4 - As posições dos atores no debate sobre a flexibilização<sup>5</sup>**

A PEC 3-B/95 teve uma tramitação mitigada na Câmara, pois, nos meses de fevereiro e março de 1995, o debate centrou-se na falta de objetivos claros do

---

<sup>5</sup> A Comissão Especial colheu os depoimentos públicos de Sérgio Roberto Vieira Motta, Ministro das Comunicações; Carlos de Paiva Lopes, Diretor da Ericsson e ex-Presidente da Embratel; Gaspar Luiz Grani Vianna, Assessor Jurídico da Embratel; Brígido Rorald Ramos, representante do Fittel; Luiz Alberto Garcia, Presidente da Companhia de Telecomunicações do Brasil Central; Dr. Márcio Wohlers de Almeida, Professor da Unicamp; Renato Baima Archer, ex-Presidente da Embratel; Oscar Dias Correa Júnior, Presidente do IBDT; José Serra, Ministro do Planejamento e Orçamento (BR. Câm. Deputados, 1995a, p. 41).

Projeto e, em abril e maio, foi marcado pela polarização e pela perplexidade entre os parlamentares.

Os partidos mais alinhados ao Governo — PFL, PTB, PSDB e PP — tinham um potencial de voto superior aos três quintos exigidos para a aprovação da emenda constitucional. Mas nenhum partido detinha consenso e posição fechada sobre a quebra do monopólio público. Os demais partidos aliados — PPB, PMDB e outros — questionavam a falta de clareza do projeto de emenda. Indagavam: o que vem depois da desconstitucionalização? Qual será o papel do Estado? Qual o futuro modelo? Essa carência de informações precisas pautou o discurso dos parlamentares. Na verdade, temiam aprovar a emenda sem a definição do futuro modelo e nos termos da emenda, pois isso significava dar ao Governo um **cheque em branco**<sup>6</sup>.

Os fiéis aliados reafirmavam argumentos genéricos. Segundo o líder do Governo na Câmara, Luiz Carlos Santos (PMDB-SP), “Não existe essa história [cheque em branco], pois é esse mesmo Congresso que vai votar as futuras leis”. O líder do PPB, Francisco Dornelles (PPB-RJ), repetia: “A emenda mantém o monopólio sobre o controle da União; depois a lei vai dizer o que se pode fazer”. Por sua vez, o Vice-Líder do PFL, José Carlos Aleluia (PFL-BA), foi mais preciso: “O cheque em branco é para nós mesmos. A Telebrás é uma estrutura paquidérmica. Quando se abrir o monopólio, tudo terá que ser privatizado” (Telecom, mar. 1995, p. 46), pois não suportaria a competição com o setor privado.

Os partidos de oposição estavam dispostos a discutir a quebra do monopólio público, na medida em que a mudança institucional também assegurasse os interesses da sociedade. Como não havia o que discutir nos termos do projeto de emenda, esvaziando-se o debate, a oposição decidiu não negociar e não aprová-la *ad referendum* do futuro. Adotou a estratégia de protelar sua tramitação e provocar o debate com outra pauta pertinente de questões. Porém havia parlamentares que achavam oportuno discuti-la para qualificar o projeto, como os Deputados Paulo Delgado (PT-MG), José Genuíno (PT-SP) e Miro Teixeira (PDT-RJ). Além disso, uma decisão inédita do Executivo, que atenuou profundamente a resistência basilar dos funcionários e dos dirigentes do Sistema Telebrás, foi a inclusão, na emenda, de uma cláusula proibindo expressamente a manifestação destes contra as reformas.

---

<sup>6</sup> A expressão significa atribuir poder ao Governo para adotar as medidas que bem desejasse sem ouvir o Congresso.

## A polarização do debate

A polarização do debate na Comissão Especial, entre abril e maio de 1995, teve a virtude de desvelar parte do grande enigma implícito na emenda. Ou seja, sua aprovação teria como desdobramento a reestruturação futura do Sistema Telebrás e a re-regulamentação futura por uma nova lei geral de telecomunicações. Porém o principal enigma sobre o futuro modelo ficou guardado a sete chaves. O debate nas audiências públicas foi pouco esclarecedor. Isso gerava um clima desmotivado, esvaziado e de perplexidade na Comissão Especial. A oposição, ao contrário, teve presença assídua e combativa, procurando aprofundar questões frente à pauta exígua e à ausência de interlocutores. O Deputado Arthur Virgílio Neto (PSDB-AM) foi um raro aliado governista assíduo defensor da emenda. Os parlamentares mais informados, por terem sido ex-dirigentes, como Nelson Marchezan (PPB-RS), Paulo Cordeiro (PTB-PR), Renato Johnson (PFL-PR), Arolde de Oliveira (PFL-RJ) e outros, limitavam-se a fazer intervenções precisas e técnicas. Paulo Heslander (PTB-MG) considerava a flexibilização uma questão falsa, pois resultaria na privatização da Telebrás. Grande parte do PMDB constituía uma maioria silenciosa sem posição formada. Esse ambiente mitigado do debate exigiria muita articulação de bastidores para aprovar a “emenda borracha”, como foi qualificada pelo próprio Relator, pois, no futuro, ela permitiria tudo: criar um modelo misto, criar monopólio privado, privatizar parte, privatizar tudo.

Um grupo de parlamentares mais ativos aglutinou-se na Frente Parlamentar pela Flexibilização do Monopólio das Telecomunicações, liderada por Beto Mansur (PMDB-SP), assumindo duas bandeiras: atuar pela aprovação da emenda e lutar para assegurar a participação do Congresso na definição do futuro modelo e da nova regulamentação do setor, evitando, assim, deixar a cargo do Minicom esse assunto tão importante. Ou seja, a Frente queria participar das decisões e propunha que a nova regulamentação fosse feita por lei complementar. Esta e outras iniciativas dos aliados descontentes começaram a fugir do controle dos líderes governistas.

Em resposta, as lideranças dos principais partidos de sustentação do Governo — PSDB, PFL-PDT e PMDB — fecharam um acordo para neutralizar a crescente resistência entre os parlamentares nos seguintes termos: a aprovação da emenda de flexibilização seria condicionada à sua **posterior regulamentação por lei complementar**. Mas a pressão do Minicom e dos *lobbies* empresariais influenciou um acordo em cima de outra proposta, analisada a seguir.

## O debate nas audiências públicas

Os depoimentos nas audiências públicas da Comissão Especial contaram com a representação dos interesses envolvidos na abertura do setor. Esse fórum tinha por objetivo agregar informações aos parlamentares, esclarecer o conteúdo da emenda, avaliar os impactos sobre o ambiente das telecoms, enfim, dar legitimidade à decisão parlamentar. No procedimento, o depoente fazia um pronunciamento inicial e, depois, submetia-se ao questionamento dos parlamentares integrantes da Comissão. Em geral, os depoimentos e os debates foram longos, dos quais se resgatou apenas a posição dos depoentes e, por vezes, se privilegiou também os termos do debate.<sup>7</sup>

As organizações sindicais foram representadas pelo Engenheiro Brígido Roland Ramos, Diretor da Fittel, e pelo Sr. Gaspar Luiz Grani Vianna, Assessor Jurídico da Embratel. O Diretor Brígido Roland Ramos apresentou informações importantes sobre o desempenho do Sistema Telebrás, das quais se destacaram os seguintes pontos: as características do mercado de telecoms naturalmente levam à formação de cartéis e oligopólios, ao contrário do que propõem os adeptos do modelo competitivo; os subsídios cruzados foram fundamentais ao desenvolvimento da rede de telecoms, visto que as regiões com maior agregado tecnológico nas redes subsidiam as regiões mais pobres e os serviços menos rentáveis (apenas 10% dos municípios davam lucro ao Sistema Telebrás, e os demais eram deficitários); o monopólio público era fundamental para exercer o controle do transporte da informação no País; a experiência de abertura nos países desenvolvidos ocorreu somente quando a universalização estava completa; citou, ainda, a alta capacidade de autofinanciamento da Telebrás, que, nos anos recentes, financiou 85% dos investimentos com recursos próprios; demonstrou que a Telebrás tinha capacidade de alavancagem para realizar um nível muito maior de investimento do que realizou. Segundo o Dirigente, o atendimento da demanda reprimida poderia ser resolvido através da realização de um contrato de gestão, que implicaria a recuperação das tarifas, a eliminação das amarras legais, o enquadramento das teles na Lei das Sociedades Anônimas, o fim das restrições da área econômica e a modernização do setor pela geração de tecnologia própria (no CPqD), que permitiria incorporar os avanços e os ganhos tecnológicos.

O depoimento de Gaspar Vianna pautou-se na adesão ao controle estatal das telecomunicações, especialmente ao controle da rede pública e da informa-

---

<sup>7</sup> Os depoimentos nas audiências públicas na Comissão Especial foram transcritos em notas taquigráficas, arquivadas na biblioteca da Câmara dos Deputados.

ção no País. Afirmou que a rede pública de infovias e a de auto-estradas, como são chamadas, “(...) são necessidades públicas que transcendem o interesse privado”. Na verdade, Vianna argumentou que o modelo tradicional era compatível com as mudanças que estavam ocorrendo nos países europeus. Seria indesejável ao Estado perder o controle desses meios e o centro de comando do ciclo da informação para os grupos privados. Segundo ele, o que estava em jogo era muito mais do que flexibilizar um texto constitucional para permitir o ingresso do capital privado e multiplicar investimentos, a questão central era “o quê queremos construir para nossos filhos no Terceiro Milênio”. Segundo Vianna, seria ingênuo afirmar que, para ingressar nas telecomunicações do futuro em condições competitivas, precisaríamos apenas instalar mais e mais telefones, pois a questão não se reduziria a aumentar investimentos. Importava criar e desenvolver no País as telecoms, adaptando-as às necessidades sociais, aos seus projetos políticos e às conveniências econômicas. E qual foi o segredo da evolução do Sistema Telebrás até então? O segredo foi o uso do mecanismo dos subsídios cruzados. Ou seja, a exploração dos serviços em regiões com maior densidade populacional subsidiou a exploração dos serviços nas de baixa densidade populacional. O interior do País dispunha de serviços de telecoms financiados pelos serviços nos grandes centros urbanos. Por último, criticou a estimativa do volume de recursos de US\$ 35 bilhões, entre 1995 e 1999, para realizar os investimentos necessários na Telebrás, significando investimentos anuais da ordem de US\$ 10 bilhões. Segundo Vianna, a indústria de teleequipamentos instalada no Brasil não tinha capacidade de produção para fornecer o volume de equipamentos necessários anualmente. Além disso, não existia capacidade de engenharia para a instalação de vultosos investimentos, estimados pelo Minicom.

O Sr. Renato Archer, ex-Presidente da Embratel, admitia a flexibilização dos novos serviços, cabendo ao setor público o estabelecimento da rede pública, a universalização do acesso ao sistema, a fiscalização e o controle. A integração da exploração estatal com a privada poderia ser uma forma de autofinanciamento do sistema de telecomunicações. Destacou a necessidade de preservar o interesse público das telecoms, por ser um setor estratégico, evitando o controle privado sobre todas as fases do ciclo da informação. Inclusive, propunha o contrato de gestão como uma nova forma de gestão da empresa, desvincilhando-a das amarras legais e dos controles da área econômica para competir. Por outro lado, apontou as seguintes causas da deficiência do Sistema: a má distribuição de renda no País; o controle e o achatamento das tarifas; e o controle e os cortes sistemáticos dos investimentos da Telebrás.

O Professor Dr. Márcio Wholers de Almeida, da Universidade Estadual de Campinas, fez uma análise econômica da evolução e da tendência internacional

das telecomunicações, para demarcar sua posição. Em termos conceituais, apresentou duas correntes, que se propõem a explicar as transformações recentes nas telecoms. Uma atribui as mudanças às novas tecnologias, caracterizadas pelo determinismo tecnológico. A outra sustenta que as inovações tecnológicas da terceira revolução industrial, por si só, provocam a necessidade de mudanças institucionais e na estrutura do mercado. O Professor defendeu a segunda corrente, visto existirem pressões para desregular e liberar, as quais conformam em cada país um modelo próprio de abertura, como a dívida, o déficit público, as pressões de organismos internacionais, as pressões dos grandes usuários, as pressões tecnológicas, a necessidade de grande volume de investimentos, etc. Na sua reflexão, questionou o modelo proposto para o Brasil, chamando atenção para as tendências da desregulamentação nos países centrais, na América Latina e na Ásia e para a tendência à internacionalização das operadoras norte-americanas e estatais européias, como estratégia para enfrentarem a concorrência. Ao final, perguntou: quer-se participar do jogo de internacionalização das operadoras gigantes? Ou não participar, como fizeram os demais países da América Latina? Concluindo, o Professor Márcio defendeu a manutenção do monopólio, público ou privado, e a flexibilização dos novos serviços (ou melhor, ampliar a participação privada já existente). Ponderou que sua proposta implica eliminar os controles e as amarras do Sistema Telebrás para enfrentar a concorrência internacional, bem como promover uma reestruturação do Sistema Telebrás, criando-se uma única empresa, ou empresas regionais com escala adequada, estabelecendo um contrato de gestão que definisse a fase de transição, a tecnologia a ser adotada e as penalidades.<sup>8</sup>

O depoimento do Ministro Sérgio Motta foi o mais esperado e o mais polêmico das audiências públicas. A base governista compareceu em peso. Segundo o Ministro, a flexibilização do monopólio público visava colocar o País em patamar adequado para enfrentar a nova era das comunicações. As profundas mudanças tecnológicas e os novos serviços derivados exigiam a criação de uma legislação adequada para regulamentar o serviço. Enaltecendo as funções da Casa, qualificando o antigo Código Brasileiro de Telecomunicações como antiquado, disse que o Congresso teria uma função importante, junto com o Executivo, na definição da nova lei geral. Destacou três razões basilares para

---

<sup>8</sup> O depoimento do Professor Márcio W. de Almeida foi enaltecido por todos na audiência da Comissão Especial. O Deputado Sérgio Miranda (PT-RJ) elogiou o depoimento e criticou a condução dos trabalhos na Comissão, citando o ditado que diz: "(...) no Parlamento inglês às vezes era possível mudar a opinião, mas dificilmente se mudaria o voto" (BR. Câm. Deputados, 1995a, p. 25).

justificar a emenda: ela propõe a mesma redação que existia antes, na Constituição de 1967; o tipo de restrição constitucional existente na Constituição de 1988 atrapalhava o desenvolvimento do setor, porque não estimulava a concorrência e o poder criador das empresas; a emenda mantinha o poder de concessão, regulador e fiscalizador da União. Referindo-se à desconstitucionalização e à flexibilização, disse o Ministro:

“Para concluir, a emenda constitucional é simples. Ela recoloca o que existia na Constituição de 1967, que permitia a concessão de serviços públicos de telecomunicações para empresas de capital privado. Na realidade, a emenda concede ao Estado um forte poder fiscalizador e regulador. A União continuará proprietária de todas as concessões. Ela não abrirá mão disso. Somente terá um pacto contratual com as empresas concessionárias, em que ela poderá estabelecer regras para o uso da concessão. Com essa flexibilização, teremos que estabelecer um modelo regulador. Já disse aqui como estamos trabalhando. Provavelmente, teremos um cenário mínimo, com um grande órgão regulador, que será a Telebrás, e um cenário de transição, que teremos que negociar *pari passu*. Mas acho que teremos que dar escala econômica competitiva às Teles” (BR. Câm. Deputados, 1995a, p. 30).

Explicou que a emenda não criaria qualquer problema quanto à entrega do patrimônio nacional ou coisa parecida. Ela visava apenas à flexibilização, dizia o Ministro:

“O que se propõe é simplesmente deixar claro que a exploração dos serviços de telecomunicações seria efetuada pela União (e não por empresas estatais), mediante concessão, o que permitirá ser feita a exploração por empresas de capital público ou capital privado. É só isso.

“E todo o mundo vai perguntar: o que virá pela frente? Isso é um cheque em branco? Não, primeiro, porque temos a Lei das Concessões aprovada pelo Congresso Nacional e uma medida provisória complementar que estabelece ser objeto dessa Lei o setor de telecomunicações, e lá praticamente quase toda a legislação relativa a concessões já está aprovada pelo Congresso, com exceção da medida provisória, que fez parte de um acordo complementar. (...) Se for aprovada a proposta de emenda constitucional ao Artigo 21, com essa flexibilização, passaria imediatamente a valer para tudo que está na área de concessões” (BR. Câm. Deputados, 1995a, p. 26-27).

Fica claro que o Ministro acreditava dispor de um arcabouço legal para permitir ou outorgar a flexibilização dos novos serviços após a aprovação da

emenda. Também revelou dois cenários que o Minicom enfrentaria. Um “cenário de transição”, que era regionalizar as teles ou reestruturá-las para dar escala econômica e desregulamentá-las, em relação ao Orçamento da União e à lei das licitações públicas, para livrá-las das amarras e prepará-las para competir. O outro “cenário futuro” era introduzir a competição, cabendo ao Estado manter o poder concedente e criar um órgão regulador forte para regular e fiscalizar. Mas nesse cenário, conforme projeto original da emenda, caberia manter a Embratel como empresa estratégica, operando as grandes redes de informação por cabos de fibra ótica e por satélite para permanecer com o poder controlador do tráfego e do uso das grandes estradas da informação. Sugeriu, inclusive, haver participação do setor privado. Justificando esses cenários, colocava o argumento central do Minicom de que o Sistema Telebrás necessitava de vultosos recursos para investimento, estimados em US\$ 30 bilhões a US\$ 35 bilhões, para adequar a oferta à demanda de serviços com padrões tecnológicos vigentes no mundo. Com base nisso, apontava a questão essencial, a de que o Estado não tinha recursos e deveria contar com a parceria privada.

A postura arrojada do Ministro, autor da emenda, suscitou o debate com os parlamentares. Aqui são reproduzidos apenas os aspectos polêmicos desse longo questionamento.

**Deputado Milton Temer (PT-RJ)** - “O que está na idéia do Governo: fazer o sistema operar buscando parcerias ou privatizar parte do sistema? (...) o que o Ministro considera fundamental hoje dentro do quadro internacional, em relação às telecomunicações?”

**Ministro Sérgio Motta** - “O Sistema Telebrás não tem nenhuma condição de investir. A proposta é clara. Mas queremos uma emenda que flexibilize, permitindo a exploração dos serviços públicos também pelo capital privado, mantendo a União com forte poder regulador. Ela será proprietária de tudo”.

Em relação à segunda questão, afirma que a realidade mundial mudou e que a evolução da tecnologia se sobrepunha e exigia mudanças. “Nessa discussão, deveríamos estar preocupados em discutir como preservar as privatizações futuras, para dar ao Estado brasileiro o seu papel fundamental, que é o do bem-estar social da população, retirando-o da produção de bens e serviços, atentando sempre para o interesse do País (...)”

**Deputado Relator Geddel Vieira Lima (PMDB-BA)** - “(...) Objetivamente, Sr. Ministro, gostaria de saber de V. Exa. se o Governo já tem definido se irá ou não, já que a proposta de emenda o faculta, privatizar as operadoras regionais.” O Relator perguntou várias questões sobre a regulamentação futura, sobre a questão do “filé” e do “osso”, sobre a permanência do Estado nas áreas que não interessassem à iniciativa privada, sobre a criação do órgão regulador e outras.

**Ministro Sérgio Motta** - “Co-gestão seria uma forma para a qual o capital privado participasse com o público, assim como participasse da gestão de determinado tipo de serviço, de tal forma que houvesse participação de remuneração no rendimento que a exploração do serviço oferecesse. Esse seria o modelo dentro do cenário atual.”

Essa resposta sugere um terceiro cenário possível especulado pelo Ministro, mas sem grande importância. “(...) No cenário futuro, eu já disse o que penso. Primeiro, precisa haver uma forte estrutura reguladora. Vejo que é preciso ter um cenário futuro, com um órgão regulador forte, cujo embrião pode ser a Telebrás.”

Pode-se deduzir da resposta do Ministro que o cenário de transição compreendia ser a criação do órgão regulador e de uma nova lei geral, a regionalização das teles, a definição de uma política tarifária, a manutenção da Embratel com as funções de operadora estratégica e a resolução da demanda crítica da telefonia convencional e celular. A demanda de telefonia celular e dos demais novos serviços teria a parceria do capital privado. Entretanto o Ministro evitou responder diretamente sobre a privatização, insistentemente questionado pelos Deputados Arolde Oliveira (PFL-RJ), Ivan Valente (PT), Milton Temer (PT-RJ), Paulo Henslander (PTB-MG) e outros. Ficou suposto, nas entrelinhas, o não dito pelo dito.

**Deputado Ivan Valente** (PT-SP) - “Os países do Terceiro Mundo abriram mão de ter um sistema de telecomunicações. Temos de saber se o Brasil quer abrir mão disso ou não. Essa é a primeira discussão.”

**Ministro Sérgio Motta** - “Deputado, caberia depois discuti-lo à parte, porque esse é um assunto que faz parte do cenário de privatização.” Comenta ainda que “(...) Há uma série de concessões que o capital privado poderia participar, mais do que um problema de privatização. Acho que vamos ter um cenário de transição, durante o qual teremos de equipar as empresas públicas para que elas possam concorrer. E equipar significa desregulamentá-las, para elas concorrerem [com o setor privado] ou serem privatizadas, isso é o óbvio ululante (...)”.

**Deputado Sérgio Miranda** (PT-RJ) - “Pergunto se não seria importante para a Casa, ao discutir a emenda constitucional, que viesse como proposta do Governo o estudo, o planejamento e a elaboração concreta [modelo futuro].” Também questionou sobre a regulamentação futura.

**Ministro Sérgio Motta** - “O instrumento regulatório vamos ter de construir juntos, Executivo e Congresso, de forma a estabelecer o regulamento. A Lei das Concessões está aprovada, e a medida provisória, que ainda é objeto de análise do Congresso, estabelece todos os critérios gerais de como devem ser tratadas as concessões. **A flexibilização do monopólio, como disse, nem é um**

**programa de privatização:** ela permite estabelecermos imediatamente a abertura de áreas de demanda crítica para exploração por capitais privados (grifo nosso).”

O Ministro do Planejamento e Orçamento, José Serra, foi mais objetivo na defesa da emenda. Segundo o Ministro, a primeira motivação da emenda era a de desconstitucionalizar, pois um país pode decidir ter uma atividade desenvolvida na esfera privada, na área pública ou de maneira mista. Não é matéria constitucional. Matéria constitucional deve ser algo permanente, transcende às regras do jogo eleitoral, às questões programáticas da disputa eleitoral. Não deve ser matéria constitucional a exploração de minério, petróleo, energia elétrica, telecomunicações, etc. Noutras palavras, para o Ministro não tem sentido uma Constituição estabelecer, na prática, o monopólio das empresas estatais. Mas tem sentido a União exercer a permissão ou a concessão à empresa pública ou privada. Sua posição é a seguinte: “A Constituição não deve conter dispositivos referentes a monopólio e reservas de mercado em geral”.

A citação abaixo resume a posição do Ministro sobre a flexibilização das telecoms:

“Temos que consolidar um poder regulador muito forte na área de telecomunicações, porque não é interesse do Governo transferir os malefícios do monopólio estatal para a área privada, não tem cabimento. E isso só pode ser combatido através de um poder regulador muito forte por parte do Estado, que tem que estar muito bem equipado nessa direção. Creio, para resumir, que a presença do Estado não se justifica mais naqueles setores onde o setor privado já dispõe de capacidade de acumulação de recursos, de operação. Acho que muitas das empresas, nas mãos da iniciativa privada, terão mais agilidade, uma gestão mais fácil, um papel importante no caso da dívida pública, tal como tinha enunciado aqui, inclusive dando exemplo numérico. Para nós não significa implantar o *laissez-faire* dentro do sistema, mas uma concorrência com forte peso estatal na regulamentação. Isso está claro, acontece em todos os países do mundo, inclusive nos Estados Unidos, onde o setor é mais privado, ou em países onde está havendo privatização acelerada, como ocorreu na própria Inglaterra.

“Há também o argumento do caráter estratégico do setor. Estratégico por quê? Do ponto de vista de segurança nacional? Não vejo assim hoje, inclusive pelas condições de mudança no mundo, não há guerra fria, não há ‘inimigo interno’ como antes (...)” (BR. Câ. Deputados, 1995a, p. 27-28).

No depoimento, o Ministro expôs longamente três argumentos principais da flexibilização e da privatização, além de outros que condicionaram a atual

insuficiência dos serviços de telecoms de então. Primeiro, de natureza conjuntural, foi a crise financeira que limitou o nível de investimentos, devido ao controle de tarifas e do crédito e aos cortes nas transferências do Tesouro. O segundo, de natureza estrutural, estava relacionado à crise econômica, à dívida externa, à estatização da dívida, à inflação, aos problemas no balanço de pagamentos e à maxidesvalorização cambial, que afetaram o setor produtivo estatal. O terceiro fator estava ligado não só à internacionalização da economia, ou seja, às novas condições dadas para o crescimento da economia, não dependendo mais da substituição de importações, mas à abertura externa. E a abertura colocava a concorrência externa inevitavelmente.

Por último, fez a defesa da dimensão econômica da privatização e do novo papel do Estado.

“Então, há a dimensão econômica da privatização (entre US\$ 30 e 45 bilhões). **Temos também que privatizar o patrimônio hoje detido pela União para reduzir a dívida pública.** E, se a dívida pública for reduzida a um nível pequeno, teremos condições de baixar taxas de juros e até utilizar esses recursos de privatização para investimentos nas áreas fundamentais para a sociedade brasileira — refiro-me à educação, à ciência e tecnologia, à saúde, ao meio ambiente, ao combate à pobreza, em que o Estado não pode estar ausente, enfim, um conjunto de ações que são críticas do ponto de vista da vida do País (grifo nosso).” (BR. Câm. Deputados, 1995a, p. 19).

No debate que se seguiu na Comissão Especial, o Ministro foi mais enfático em reafirmar sua posição.

**Deputado Milton Temer** (PT-RJ) - “No caso da privatização, perguntaria a V. Exa.: privatização com que base? Financiada, como ocorreu em todo o processo até agora, quase na totalidade pelos fundos do BNDES, ou privatização prevista com aporte de dinheiro de fora?”

**Ministro José Serra** - “(...) a privatização deve ser feita com dinheiro vivo — como se dizia antigamente — que faça barulho, que seja sonante. É o que será feito por este Governo. A privatização deve ser feita em dinheiro, porque é muito bom negócio. Não há motivo algum para se fazer por dívida. (...) Portanto, para o Governo, aumenta o raio de manobra para a diminuição da dívida, porque queremos privatizar, em primeiro lugar, para diminuir dívidas.”

**Deputado Milton Temer** (PT-RJ) - “(...) no segundo turno da votação na Constituinte, que V. Exa. acompanhou e foi pessoa predominante nesse debate, constatou-se uma emenda do ‘Centrão’, tentando corrigir o que havia sido ganho por voto, com o seu voto, nesse Artigo 21, Inciso 11. A emenda do ‘Centrão’ propunha exatamente retirar a expressão ‘através de empresas de capital acionário

estatal' (...). Trata-se da mesma emenda que hoje o Governo manda a este Congresso. Pergunto: na sua variação, o chamado Centrão era premonitório da modernidade ou a atual política da social democracia brasileira aderiu ao liberalismo do *laissez-faire*?"

**Ministro José Serra** - "(...) há uma resposta que John Keynes (...) deu a uma pergunta que lhe fizeram sobre sua mudança de opinião a respeito de determinado assunto, que foi a seguinte: 'Diante de fatos novos, eu mudo de opinião.' E o senhor faz o quê?"

**Deputado Paulo Cordeiro** (PTB-MG) - "Depois de fortalecer bem essa agência reguladora, o caminho será mesmo o da privatização do sistema? O Governo estuda e procura levar para esse caminho a política de telecomunicações do País?"

**Ministro José Serra** - "Procura. Acho que o Ministro Sérgio Motta é o responsável pelo detalhamento da estratégia. (...) Agora, na privatização — veja bem, o que estou dizendo não é uma decisão de governo —, pode-se inclusive vender a Telebrás através do aumento de capital." (p. 60). A resposta do Ministro indicou a pista do enigma, mas logo fugiu da questão.

**Deputado Paulo Cordeiro** (PTB-MG) - "Sem dúvida, Sr. Ministro, acho isso importante, não só para esta Comissão, como para esta Casa, (...) E, principalmente para os aliados do Governo, é extremamente importante que haja essa sinalização, (...)."

**Ministro José Serra** - "Estou convencido de que não se faz privatização e concessão bem-feita se não for de parceria com o Congresso." Em seqüência, o Ministro invocou a necessidade do trabalho conjunto da Casa com o Governo sobre o modelo futuro, desconversando e não respondendo objetivamente à questão.

Um último registro inusitado sobre a posição do Ministro ocorreu na reunião de instalação da Subcomissão Permanente para Acompanhamento do Programa Nacional de Desestatização da Comissão de Economia, Indústria e Comércio, da Câmara dos Deputados, realizada em 19.05.95, na Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro. O Ministro José Serra afirmou que **a quebra do monopólio era apenas um passo no caminho da privatização, alternativa única encontrada pelo Governo para a manutenção, a qualquer custo, da estabilidade monetária, fazendo frente aos problemas fiscais.** Pela primeira vez, foi admitido que o objetivo do Governo era privatizar o Sistema Telebrás, para sustentar a estabilidade monetária. Assim, a privatização vinculava-se à política monetária, ou seja, dinheiro para abater a dívida pública mobiliária. Desse modo, teria o Ministro revelado o enigma da emenda constitucional?

Carlos Paiva Lopes, Presidente da Ericsson e ex-Presidente da Embratel, fez questão de contrastar a tendência mundial de abertura, liberalização e competição com a realidade do atraso das telecoms brasileiras, o atraso da incorpo-

ração das inovações causado pela legislação inadequada. Segundo Paiva, a legislação inadequada inibiu e segurou a adoção e a implantação das inovações tecnológicas. Foi assim que, nos anos 50 e 60, imperou a adoção dos avanços tecnológicos. Disse ainda: “A tecnologia, hoje, caminha muito mais veloz, e a legislação não pode atrapalhá-la”. E demonstrou a defasagem das telecomunicações brasileiras através de indicadores comparados entre países. Seu ponto visava atacar o modelo tradicional esgotado, por não ser ágil o suficiente para acompanhar os avanços tecnológicos e a competição. Enfim, se a tendência mundial era de flexibilização, esta deveria ser o caminho a seguir aqui.

Por sua vez, Luiz Alberto Garcia, Presidente da CTBC filiada à ABC Algar, também foi francamente favorável à flexibilização, inclusive à privatização do Sistema Telebrás, limitando-se a apresentar indicadores do atraso das telecoms. Reivindicou espaço para os investimentos do capital privado nacional e sugeriu que a participação do capital estrangeiro aqui tivesse a mesma reciprocidade exigida no seu país de origem — a lei da reciprocidade. Numa manifestação controversa, o empresário, primeiro, criticou o sistema de tarifação, que embute os subsídios cruzados e as tarifas excessivamente baixas da telefonia local e do serviço de fax. Depois, durante o questionamento, afirmou que o subsídio cruzado era a beleza desse sistema, justamente por possibilitar prover serviços normais nas cidades pobres e distantes. Segundo suas palavras, “Então, sem o subsídio cruzado precisaria de tarifas à altura e com tarifas à altura tenho certeza de que os serviços em muitos municípios não sobreviveriam (...)”. Essa afirmação, junto com as informações que circulavam na Comissão, de que a CTBC obtinha benefícios fiscais com o Imposto de Renda, reforçou os argumentos da oposição. Por sua vez, a bancada governista deu-se por insatisfeita.

Os *lobbies* do IBDT e das organizações sindicais atuaram ativamente junto à Comissão, ao Congresso, à grande mídia e no envolvimento de outras entidades representativas. O IBDT agiu diretamente junto a cada deputado, divulgando farto material e informações.<sup>9</sup> Além disso, promoveu campanha para novos associados e fez ampla divulgação na mídia. As organizações sindicais empenharam-se pela rejeição da emenda, pela função social do Sistema Telebrás e pela definição de um novo modelo de gestão. Buscaram apoio nas Assembleias Legislativas Estaduais e nas Câmaras de Vereadores, além de fazer ampla divulgação na mídia.

---

<sup>9</sup> Os principais argumentos do IBDT constam no livro **Telecomunicações: um Monopólio contra o Brasil**, de Siqueira (1995), que repete as mesmas justificativas do Minicom contra o monopólio estatal, além de trazer artigos assinados de aliados privatistas.

Em síntese, as audiências públicas deram significativas informações sobre o conteúdo da emenda, mas pouco esclareceram sobre o futuro modelo e sobre os reais objetivos das mudanças, criando um clima de perplexidade. Curiosamente, o enigma, desvelado pelo Ministro José Serra, não teve repercussão na Comissão Especial, embora houvesse a explicação do caráter da desconstitucionalização e da estratégia do processo.

## A proposta substitutiva de flexibilização

Foram apresentadas cinco emendas ao projeto substitutivo do Relator na Comissão Especial. A oposição não apresentou nenhuma emenda, porque considerou que o conteúdo em si e a pauta da discussão não contemplavam questões fundamentais, como: o futuro modelo, o papel do Estado, a questão da universalização, a questão da privatização e a P&D nacional. Em relação às emendas, as de números 1 e 2, dos Deputados Gerson Peres (PPB-PA) e Nelson Marchezan (PPB-RS), prevêm a exigência de lei complementar para regular a matéria, sendo parcialmente aprovadas sob a forma do substitutivo do relator, pois este a considera matéria de lei ordinária. A Emenda nº 5, de Paulo Bornhausen (PFL-SC), que assegura a prestação de serviços de informações por quaisquer entidades (públicas e privadas), através da utilização da rede pública de telecomunicações, foi aprovada na forma do substitutivo do Relator. A Emenda nº 3, de Nelson Duarte (PMDB-BA), incluía parágrafo único no art. 21 da Constituição, definindo as concessões como atos administrativos vinculados e licitatórios; e a Emenda nº 4, de Paulo Cordeiro (PTB-PR), previa a administração das concessionárias sob a forma de contrato de gestão, visando dar maior autonomia de gestão. Ambas foram rejeitadas pelo Relator, por versarem sobre matéria que deveria ser tratada em lei ou regulamento.

Observa-se que o conteúdo das emendas expressou as inquietações dos legisladores ordinários, que visaram deixar para uma nova lei a definição do futuro modelo, resguardando suas prerrogativas. A justificativa da Emenda nº 2, de Nelson Marchezan (PPB-RS), é digna de nota.

“A aprovação da proposta, tal como se acha redigida, confere amplos poderes ao Executivo para decidir a forma como se dará a exploração dos serviços de telecomunicações, constituindo-se num **verdadeiro ‘cheque em branco’** nas mãos do Governo, qualquer que seja ele. “Ora, não se pode deixar que um **assunto tão importante seja decidido apenas no âmbito do Executivo**. Pela sua complexidade, amplitude e avanços tecnológicos, a política a ser seguida nas telecomunicações deve ter a constante participação do Congresso

Nacional, onde haverá oportunidades de se estabelecer o debate transparente e ampla participação da sociedade nas decisões. De outra parte, se o Executivo deseja ampliar a parceria com o setor privado, terá que estabelecer em projeto o alcance que deseja dar às políticas para o setor e a instituição de mecanismos que possam, em nome da sociedade, fiscalizar o desempenho dos setores privatizados. **Seria uma temeridade flexibilizar** um serviço de natureza monopolística como as telecomunicações, **sem definir**, antes, **um órgão de controle e fiscalização** poderoso, com amplas competências para fiscalizar, enquadrar e ditar diretrizes, para que a sociedade tenha a garantia de receber os melhores serviços, aos menores preços possíveis. (...) a presente emenda visa deixar para a lei complementar o estabelecimento do conjunto de diretrizes para os diversos serviços de telecomunicações, a regulamentação do órgão de fiscalização e controle do sistema e, enfim, o modelo que resultará ao final do processo (grifos nossos)." (BR. Câm. Deputados, 1995, p. 27).

## A proposta remediada de flexibilização

Atendendo às insistentes solicitações dos governistas, o Minicom enviou um estudo justificando a emenda constitucional, através do Aviso nº 120-MC, de 20.04.95, intitulado **As Telecomunicações Nacionais e o Futuro do Brasil — Flexibilização do Modelo Atual**, anexado ao parecer do relator. Foi o único diagnóstico do Sistema Telebrás apresentado à consideração dos legisladores ordinários. Além de repetir os mesmos argumentos repisados e esgarçados, o documento esboça outras razões "indispensáveis" da abertura: a excessiva carga tributária incidente sobre as tarifas; a necessidade de desbalanceamento das tarifas; a incapacidade de o sistema realizar os investimentos necessários para atender à grande demanda reprimida; a necessidade de recursos estimados em US\$ 35 bilhões (mas não apresentou a base de cálculo dessa estimativa); a tendência internacional para a flexibilização; e as potencialidades da introdução da competição e da parceria com o capital privado (BR. Minicom, 1995).

O estudo foi omissivo em apresentar uma avaliação adequada sobre a demanda não atendida e a sua projeção no futuro, limitando-se a mensurá-la através de indicadores de densidade telefônica, constatação de filas de espera por telefonia fixa (em torno de quatro a dez milhões de terminais convencionais) e listas de espera por serviço de telefonia celular. Trata-se de uma estimativa de investimentos de, aproximadamente, US\$ 8 bilhões anuais. O documento não

demonstrava qualquer informação sobre a capacidade de autofinanciamento do Sistema Telebrás, a qual permitiria se avaliarem os recursos de terceiros necessários e as repercussões do rebalanceamento das tarifas e do reajuste adequado das tarifas sobre os recursos próprios. Em suma, o diagnóstico precário projetava apenas a necessidade de novos investimentos para atender à demanda com base no financiamento por operações de crédito.

Em relação ao significado da reforma estrutural do setor, o estudo define os seguintes passos: promover uma reestruturação tarifária; criar um órgão regulador, através do qual o Estado exerceria seu poder de outorgar concessões, regulamentar os serviços e fiscalizar, defender os interesses dos usuários, assegurar a competição e a universalização do acesso; adequar a estrutura regulatória; preparar as teles para atuarem em ambiente de competição; introduzir a competição nos serviços de telefonia celular, comunicação de dados, comunicação por satélites, serviços de redes privadas e de valor adicionado; e, por último, "(...) definição de um cronograma e condições para a introdução da competição na exploração dos serviços básicos, seja com as atuais operadoras sobre controle acionário estatal, seja com elas privatizadas" (BR. Minicom, 1995).

A citação do próprio texto bem caracteriza o ponto polêmico sobre a privatização da Telebrás. Ela não descarta a privatização. Em outra passagem, escamoteia a questão: "Não é intenção do Governo privatizar todos os serviços de telecomunicações. A intenção é eliminar a restrição vigente hoje, (...) e admitir a possibilidade de serem outorgadas concessões também para as empresas privadas". Enfim, a abertura tinha um objetivo genérico, de aportar recursos e de modernizar a infra-estrutura, e um objetivo implícito e enigmático.

Afinal, aquele momento político era **considerado tecnicamente correto** para a discussão sobre o futuro modelo e a privatização, segundo os parlamentares e os assessores técnicos do Congresso Nacional, mas também o momento era **considerado incorreto** na estratégia do Governo. Ou seja, o Governo fez um jogo político, omitindo o enigma sobre o futuro modelo, usando o conceito de flexibilização, mas dizendo que não abriria mão do controle sobre o setor e de operar os serviços convencionais. Quando enfatizava a necessidade da introdução do regime competitivo e da contribuição dos capitais privados, ele acenava com as atribuições constitucionais do poder de concessão, de regulação e de fiscalização. Essa estratégia foi fundamental para neutralizar o debate em torno da questão essencial e crítica da política de abertura — privatizar ou não privatizar a Telebrás —, ou desviá-lo para questões genéricas e pretéritas.

Num raro momento, o Minicom até admitia a alternativa de criar **um regime de transição**, mas sem muita convicção disso, através da modificação do artigo 37 da Constituição, estabelecendo um ordenamento legal e dando maior flexibilidade orçamentária e administrativa à Telebrás, necessária para competir

com as empresas privadas, realizar os investimentos e associar-se com empresas internacionais. Na verdade, essa proposta foi uma especulação, do tipo “uma carta solta na mesa”, mas admitida para um cenário de transição para chegar-se ao regime de competição. Essa discussão interessava à oposição, estava no conteúdo da sua proposta (manter o monopólio público, livrar a Telebrás das amarras legais para competir e estabelecer um contrato de gestão), certamente, por isso, ela não avançou.

## **O substitutivo endossa a flexibilização e resguarda prerrogativas**

O parecer do Relator Geddel Vieira Lima (PMDB-BA), na Comissão Especial, aprovou o Projeto de Emenda à Constituição como 1º Substitutivo<sup>10</sup>. O relatório reproduz o teor das principais questões do debate, as inquietações e a perplexidade dos parlamentares. As justificativas do substitutivo expressam-se no voto do relator:

“Acreditamos que em assunto da importância das telecomunicações, por envolver informações, uma das fontes do poder, a sociedade brasileira, representada no Congresso Nacional, deseja se pronunciar a respeito, deseja opinar sobre o modelo que resultará da abertura do monopólio estatal. Esta discussão deverá se dar quando da elaboração da lei de telecomunicações que prevemos em nosso substitutivo.

“Assim, o modelo que vislumbramos para as telecomunicações brasileiras prevê a edição de uma lei regulamentadora para o setor, prevista em nosso substitutivo, somente após a qual se pode mudar o *status quo* atual” (BR. Câm. Deputados, 1995, p. 42).

Na lei referida, deveriam ser estabelecidos os seguintes elementos: as políticas para o setor, a introdução do regime de competição, a eventual manutenção da Telebrás como empresa estatal sem as amarras legais, a privatização da Telebrás através da transferência de seu controle acionário aos fundos sociais, a participação restrita do capital estrangeiro, a criação de um órgão regulador independente, a introdução de salvaguardas para evitar a formação de monopólio privado e a reestruturação tarifária.

---

<sup>10</sup> A admissibilidade das emendas apresentadas à Comissão teve, quanto ao mérito, a aprovação, no 1º Substitutivo, das n.ºs 1 e 2; aprovação parcial da n.º 5; e rejeição das n.ºs 3 e 4. No 2º Substitutivo, o Relator aprovou também a Emenda n.º 5. O parecer teve oito votos contra e cinco votos em separado.

O **1º Substitutivo** encontrou resistências à sua aprovação pelo PPR, a mais nova bancada de sustentação do Governo então. Os pepebistas rejeitavam a forma proposta pelo Relator, que atribuía grande poder ao Executivo, enquanto não fosse aprovada a lei regulamentadora da emenda constitucional. Ou seja, estabelecia o prazo de até um ano para o Congresso aprovar a lei ordinária que definiria o futuro modelo, a regulamentação, o regime de outorgas e o órgão regulador. O impasse provocou uma reunião dos aliados às vésperas da votação do relatório, em 10.05.95, resultando em novo substitutivo.

O **2º Substitutivo** foi aprovado na Comissão Especial com larga vitória (22 votos a favor e oito contrários) e teve o intuito de buscar o mais amplo entendimento. O Relator introduziu a exigência de se fazer uma lei específica no próprio texto constitucional, e não foi marcado um prazo para a votação. Voltou ao texto a expressão “cabe à União explorar (...) os serviços de radiodifusão”. A expressão havia sido suprimida, porque se entendia que os serviços de telecomunicações envolviam também os de radiodifusão. Por último, numa negociação do Ministro Sérgio Motta com as lideranças da Frente Parlamentar pró-Governo (PSDB, PFL, PTB, PMDB, PPB e outros), abortou o movimento favorável à definição da regulamentação específica por lei complementar, fechando acordo pela opção de uma lei ordinária. Em troca, o substitutivo explicitaria a proibição de regulamentar a questão por meio de medida provisória, resguardando, assim, as prerrogativas parlamentares “nos termos da lei”. Em essência, a manobra política evitava dar um “cheque em branco” ao Executivo e amarrar a aprovação da flexibilização à definição do futuro modelo através de lei ordinária. Assim, o debate deu maior ênfase a essa questão e discutiu pouco a fundo os conteúdos da reforma. O texto do substitutivo ao Projeto de Emenda Constitucional (PEC 3-B/95) escrevia o seguinte:

“Art. 1º - O inciso XI e a alínea ‘a’ do inciso XII do Art. 21 da Constituição Federal passam a vigorar com 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**, ressalvando o dispositivo na alínea ‘a’ do inciso seguinte.

XII - Explorar, **diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:**

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

.....  
 “Art. 2º - **É vedada a adoção de medida provisória para regulamentar** o disposto no inciso XI do Art. 21 com a redação dada por Emenda Constitucional (grifos nossos)” (BR. Câm. Deputados, 1995, p. 120).

Entretanto a emenda aprovada criou dúvidas quanto à sua aplicabilidade imediata após ser votada no Congresso. A Frente Parlamentar pró-Governo, especialmente o PPB, alertou que o Executivo não poderia liberar a entrada da iniciativa privada para prover serviços antes da aprovação da lei ordinária específica no Congresso, pois a alteração constitucional em nada afetava a regulamentação estabelecida pelo Código Brasileiro de Telecomunicações vigente. Mas não era essa a opinião do titular do Minicom, dos aliados mais fiéis e do próprio Relator, que entendiam que poderia liberar sim. Estavam certos da aplicabilidade imediata da flexibilização dos novos serviços, tendo por base a regulamentação da Lei das Concessões Públicas. Uma lei ordinária, diziam, só iria tratar das questões não contempladas na Lei das Concessões. Já uma lei complementar poderia alterar as atuais regras de concessões por ser uma lei hierarquicamente superior. Assim, estabeleceu-se uma luta de “quebra de braço” entre os aliados fiéis do Executivo, que não aceitavam a proposição da lei complementar (que exigiria *quorum* qualificado para sua aprovação), e as frações aliadas menos fiéis e contrárias à liberação. Por sua vez, a oposição considerou o 2º Substitutivo pior do que a emenda original do Executivo, porque suprimiu o texto que assegurava a manutenção da rede pública de telecomunicações e a Embratel como segmentos estratégicos.<sup>11</sup>

Em suma, a forma do texto do substitutivo para contornar as dissidências não foi a melhor alternativa para flexibilizar a entrada da iniciativa privada, pois as frações dos parlamentares aliados menos fiéis insistiam na proposição da lei complementar, e os aliados fiéis rebatiam que não haveria novos dispositivos reguladores, pois valer-se-ia da Lei das Concessões e da Medida Provisória nº 966/95, em vigor, que estabelecia a possibilidade das concessões para telecomunicações. Assim, o substitutivo da Comissão alinhou-se plenamente ao projeto original, criando-se um impasse na estratégia de abertura, o qual voltaria a emergir nas sessões de votação na Câmara dos Deputados.

<sup>11</sup> Evitou-se reproduzir aqui a extensa crítica da oposição expressa nos votos em separado e anexada ao parecer.

Além disso, haviam outras ambigüidades no relatório, na medida em que refutava o modelo de monopólio privado, mas sugeria a privatização das teles; sugeria manter eventualmente a *holding* Telebrás, mas também admitia a privatização do Sistema Telebrás; fazia referência à tendência de abertura em alguns países, porém não citava aqueles que mantiveram a operadora pública nos serviços convencionais. Por último, ele não contemplava as emendas dos parlamentares, embora justificasse tê-las contemplado quanto ao mérito.

## O debate no plenário da Câmara e no Senado

O 2º Substitutivo do PEC 3-b/95 entrou na pauta da Câmara dos Deputados em 24.05.95, em primeira votação, através da convocação de sessão extraordinária. No ritual de apreciação da matéria para votação, a bancada minoritária da oposição utilizou todos os recursos regimentais para modificar o projeto, como o regime de obstrução, através de requerimento e de pedido de verificação do *quorum* à Mesa. Marcelo Deda (líder do PT-SE) fez requerimento para a retirada da emenda da pauta, e Miro Teixeira (líder do PDT-RJ) solicitou o adiamento da sua apreciação por 10 sessões. A liderança da bancada governista alertou-se e rejeitou ambos os requerimentos, assegurando sua continuidade na pauta, mobilizando os aliados a esvaziarem o plenário na sessão daquela manhã. A oposição obstruía os trabalhos, alegando ausência de discussão sobre matéria tão importante para o País, dado o plenário estar vazio. A Presidência da Mesa manteve a sessão, objetando que os parlamentares se encontravam na Casa e nos seus gabinetes (D. Congr. Nac., 1995).

É importante frisar que a discussão do 2º Substitutivo, no momento derradeiro à votação, trouxe à tona novamente as dúvidas e a perplexidade quanto ao futuro modelo, a questão da privatização e as preocupações com o tal “cheque em branco”. Mais precisamente, pipocaram resistências junto às frações do PPR e do PMDB e junto à Frente Parlamentar das Modernizações das Telecomunicações, liderada por Beto Mansur (PMDB-SP). A aposta do Governo subestimou a capacidade de articulação e de convencimento dessas forças. Contudo a insistência da oposição fez emergir o debate sobre os pontos polêmicos.

Sérgio Miranda (PC do B-MG), em discurso, contestou o projeto pela insuficiência de dados e informações técnicas convincentes e pela indefinição sobre o futuro modelo. Por isso, considerava a emenda uma armadilha contra o Congresso e a sociedade, uma fraude contra o povo.

Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR) propôs um Estado forte a serviço do povo, e não a serviço de minorias e de corporações. No caso, atribuiu a culpa da insuficiência dos serviços aos interesses corporativos do Sinttel e da Fittel.

Hélio Bicudo (PT-SP) enfatizou a falta de discussão da matéria para mudar a Constituição tanto nas comissões especiais quanto no plenário, que se encontrava esvaziado. Além disso, o PEC 3-b/95 não tinha parecer de juristas constitucionalistas e nem a sociedade civil foi ouvida, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação Brasileira de Imprensa, a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e as centrais sindicais. O aval dela era condição imprescindível para alterar a Constituição.

Carlos Magno (PFL-SE) rebateu as acusações, para defender a emenda, citando argumentos conhecidos, como a insuficiência dos serviços, a baixa densidade, as distorções das tarifas, a falta de recursos do Estado para realizar investimento e o corporativismo sindical dos telefônicos, que só queriam manter vantagens.

Jandira Feghali (PC do B-RJ) contra-argumentou citando a falta de justificativa técnica do projeto e as palavras vazias sobre o conteúdo da modernidade e competitividade. Ponderou a negligência da discussão sobre o modelo futuro e perguntou: a serviço de quem está-se votando a quebra do monopólio estatal?

Arthur Virgílio Neto (PSDB-AM), empolgado, respondeu enumerando as razões da Emenda do Executivo: havia insuficiência de serviços da Telebrás e era preciso modernizá-los e equipá-los à qualidade e à quantidade dos demais países em desenvolvimento; a tendência mundial era de abertura; o Estado não dispunha dos recursos necessários. Por último, o Deputado citou o argumento trivial: não via saída para o País fora da trilha da “inevitabilidade” das reformas.

Marcelo Deda (PT-SE), líder do PT, contestou os governistas, resgatando as virtudes do modelo tradicional, as funções sociais da universalização e da integração nacional realizada pela rede pública. E questionou: antes de desmontar o Estado, é preciso discutir não apenas a Telebrás, mas o Estado brasileiro, qual Estado queremos?

A reabertura da sessão, na tarde do dia 25.05.95, ocorreu num ambiente de acirrado debate. A oposição persistiu no movimento de obstrução da matéria, bem como na preferência para votar o projeto original do Governo e não o 2º Substitutivo da Comissão Especial, pois aquele preservava a rede pública e a Embratel, na votação em separado de destaques, enfim, apresentou 15 requerimentos à Mesa. Mas todos eles foram rejeitados. Inesperadamente, a bancada da Amazônia Legal (36 parlamentares) foi signatária de pedido para retirar da pauta a Emenda, alegando a inconveniência de acelerar o encaminhamento da votação da matéria, pois ela afetaria muito a região, especialmente as áreas pobres e longínquas. O pedido também foi rejeitado. No curso dos debates, apartes, pedidos de questão de ordem, etc., os líderes dos partidos aliados José Inocêncio (da frente PFL/PTB), José Anibal (PSDB) e Francisco Dornelles (PPR) articularam o pedido de encerramento da discussão e de encaminhamento da matéria para entrar no regime de votação. E eles venceram. Mas antes falaram os últimos inscritos.

O Deputado Milton Temer (PT-RJ) insistiu na falta de estudos técnicos convincentes para a tese da Emenda Constitucional, especialmente de avaliação consistente da necessidade dos recursos estimados. Rebateu a idéia da tendência mundial de quebra dos monopólios, pois o Primeiro Mundo mantinha monopólios públicos e privados e mais a rede pública. Tentou ainda arrancar o debate, resgatando a declaração taxativa do Ministro José Serra de que o Executivo tinha por objetivo privatizar a Telebrás, contrariando as próprias declarações do Ministro Sérgio Motta.

Eduardo Mascarenhas (PSDB-RJ) repisou, num longo discurso, que o Estado não iria perder o controle do setor. E reafirmou que o tema em discussão era o tipo de sistema de telecoms que se quer para o Brasil.

Paulo Heslander (PTB-MG), desde logo, contestou que a flexibilização expressa, na verdade, a passagem do monopólio público para o monopólio privado. As características do setor levam, necessariamente, à formação de monopólios e, por isso, votaria contra a Emenda. A manifestação do Deputado irritou os governistas atentos que pediram aparte. Contudo o Deputado foi amenizando seu discurso, gastando palavras com a idéia que não se tratava de acabar com a Telebrás, mas tratava-se de devolver à União o poder concedente dos serviços.

Arolde de Oliveira (PFL-RJ) contra-atacou, citando os mesmos pontos: a exaustão do modelo, a falta de competência das empresas estatais, o modelo tornou elitista o acesso aos serviços e não o democratizou, o Estado não tinha recursos necessários, e a abertura é necessária para modernizar e universalizar o acesso. Portanto, a Emenda pretendia: desconstitucionalizar o monopólio e manter o poder concedente da União, não estando prevista na emenda a privatização, mas sendo uma consequência dela (ou não).

O ambiente de inquietação e dúvidas sobre o futuro modelo refletia-se permanentemente nas intervenções dos parlamentares do PPB e do PMDB e da Frente Parlamentar, fato que levou à adesão destes ao requerimento de preferência de votação ao projeto original do Executivo (que foi derrotado) e ao requerimento para votação em separado da expressão “nos termos da lei complementar” para substituir a expressão “nos termos da lei” constante do substitutivo do Relator, assinado por Gerson Peres (PPB-RJ).

Sintetizando, o debate sobre a Emenda não esclareceu as dúvidas, não dissipou as questões polêmicas levantadas junto à Comissão Especial, que foram muito bem esgrimidas pela orientação do Minicom. Por consequência, elas emergiram pela iniciativa da oposição e pela manifestação contrária das frações governistas do PPB e do PMDB insatisfeitas. Vale lembrar que, na opinião desses deputados, o substitutivo do Relator conseguiu piorar o projeto original, retirando do texto da Emenda o conceito de rede pública de telecoms, aspecto preservado em vários países, e retirando o texto que mantinha o contro-

le estatal sobre a Embratel. Assim, o substitutivo abria todos os serviços para exploração privada. Por isso, essa fração de aliados dissidentes passou a articular a inclusão do texto “nos termos da lei complementar”.

No encaminhamento da votação, apreciou-se primeiro o substitutivo e depois o requerimento de destaque de Gerson Peres (PPB-RJ), ou seja, a questão de dar ou não ao Executivo um “cheque em branco”. O resultado da votação em primeiro turno, em 24.05.95, do substitutivo da Emenda foi pela aprovação, obtendo uma vitória surpreendente de votos, 348 a favor, 140 contra e cinco abstenções. Em relação ao destaque de Gerson Peres, o próprio líder do PPB, Francisco Dornelles orientou sua bancada para votar contra e manifestou-se também contra as privatizações da Telebrás e da Embratel. O líder do PMDB, Michel Temer, também orientou sua bancada contra o destaque e expressou o clima de dúvida e perplexidade dos parlamentares. Perguntou:

“(...) a concessão será nos termos da lei, mas quais os termos da lei? Acabei de ouvir o argumento de que seria a lei das concessões. Sr. Presidente, quero dizer, em nome da bancada, que, se em algum momento o Governo tentar implementar esse dispositivo constitucional sem a existência da lei, opor-me-ei no Plenário e judicialmente, por que é uma norma que vai depender de lei interativa” (D. Congr. Nac., 1995, p. 11.112).

De fato, o Ministro estava convicto de que poderia implementar a flexibilização com base na Lei das Concessões (nº 8.987/95) e pelo que estabelece a Medida Provisória nº 991. Se fosse colocada na Emenda a seguinte expressão “na forma de uma lei complementar”, o Congresso asseguraria sua prerrogativa de interagir na lei secundária e evitaria dar o “cheque em branco”. Enfim, o resultado da votação rejeitou o destaque (**sim** teve 219 votos; **não** teve 240; e cinco abstenções), ficando mantida a expressão “**nos termos da lei ordinária**” e **não da lei complementar**.

A votação em segundo turno do PEC 3-B/95 ocorreu em 06.06.95, reativando o debate e reeditando os argumentos esgarçados. Dessa vez, no momento da votação, a grande surpresa foi protagonizada pela bancada governista que encaminhou requerimento de destaque para a votação em separado do texto e **outros aspectos** institucionais que constava no substitutivo. Foram signatários do pedido: Geddel Vieira Lima (Relator), Michel Temer (líder do PMDB), José Anibal (líder do PSDB) e Inocêncio de Oliveira (líder do bloco PFL/PTB) (D. Congr. Nac., 1995, p. 12.313). Em relação à votação da emenda, ressaltando o destaque, ela foi aprovada por maioria esmagadora (**sim** com 357 votos; **não** com 136; e cinco abstenções).

Aquela manobra foi articulada pelos governistas para atender aos interesses do *lobby* do IBDT, no sentido de eliminar as prerrogativas do Congresso Nacional na regulamentação da legislação e realizar imediatamente a

flexibilização das concessões. Esse fato foi antecipado pela grande imprensa exatamente no dia da votação. A reação dos parlamentares insatisfeitos do PPB e do PMDB foi pressionar a liderança signatária para retirar o destaque e, assim, preservar as alianças anteriores. O encaminhamento do destaque ao requerimento foi justificado pelo Relator Geddel Vieira Lima nos seguintes termos: "(...) seu objetivo era apenas retirar uma frase inócua, um penduricalho no texto constitucional, visando aprimorar o texto".

A resistência ao destaque, ao contrário, alegava que a retirada daquela expressão poderia produzir o entendimento de que a Lei de Concessões estaria recepcionada pelo texto constitucional, não necessitando de qualquer outro projeto. Ou seja, na votação em primeiro turno, foi rejeitado o destaque que estabelecia a regulamentação por lei complementar; entretanto agora se tirava a possibilidade de vir um novo projeto de lei ordinária. Diante do impasse, a liderança do PMDB liberou sua bancada para votar a questão. Mas, no PPB e na Frente Parlamentar, coordenada por Beto Mansur (PMDB-SP), surgiram resistência e desagravo ao destaque.

Finalmente, o requerimento foi retirado pelos líderes signatários na última hora, preservando os acordos políticos selados e visando às próximas votações da quebra do monopólio estatal do petróleo e da energia elétrica que tramitavam na Câmara dos Deputados. Portanto, os parlamentares endossaram a política de abertura e asseguraram suas prerrogativas sobre a futura legislação das telecoms.

A Emenda tramitou no Senado a partir de 06.06.95, relatada pelo Senador Francelino Pereira (PMDB-PE). A base governista no Senado era amplamente majoritária. Dessa vez, o fato inusitado foi a rapidez da tramitação da Emenda no Senado (dois meses). Evidentemente, o Minicom/Executivo tinha urgência na aprovação da Emenda e, por fim, para implementar a flexibilização. Por isso, não desejava mais correr qualquer risco de atraso na sua tramitação. Para tal, sua estratégia foi evitar a introdução de qualquer modificação no texto aprovado pela Câmara dos Deputados, exercendo seu poder de influência e de convencimento sobre os senadores. Enfim, os senadores aprovaram a Emenda em segunda votação, em 10.08.95. O PEC 3-B/95 aprovado foi chamado de **Emenda Constitucional nº 8**.

## As barganhas políticas

A crescente adesão de parlamentares favoráveis à aprovação da Emenda Constitucional foi surpreendente para todos os analistas, culminando na sua vitória esmagadora na Câmara e no Senado. Além de ser uma prerrogativa precíua dos parlamentares, deduz-se que a crescente adesão, em grande medida, tam-

bém foi condicionada pelos interesses envolvidos, principalmente do Executivo/Minicom, através de seu grande poder de influência e através do mecanismo das barganhas políticas concedidas aos legisladores ordinários. Nesse sentido, registram-se aqui apenas algumas considerações sobre as barganhas ministradas pelo Minicom, as quais sugerem terem influenciado, em grande medida, a rápida aprovação da Emenda Constitucional. Levou-se em conta como indicador das barganhas a nomeação de cargos de direção nas teles<sup>12</sup>.

O comando do Ministro Sérgio Motta sobre a política de telecoms foi politicamente fortalecido. Tendo em vista as pretensões políticas do Governo registradas no início, exerceu um poder mais efetivo através do controle dos cargos de direção das teles. Para isso, o Ministro implantou diretorias profissionais, ainda que consultasse a base política do Governo em cada estado. O principal critério para a nomeação dos cargos de direção foi evitar a interferência político-partidária na vida das empresas e a “desprofissionalização” do Sistema Telebrás. Propositadamente, as nomeações aos cargos arrastaram-se até agosto de 1995. O próprio Ministro justificava que o atraso era necessário, devido às amplas negociações para realizar as mudanças constitucionais e outras bem mais difíceis, como as reformas fiscal, previdenciária e administrativa.

A profissionalização do Sistema Telebrás foi feita, em parte, através da ocupação do comando de cargos-chave nas teles. O Ministro criou, em cada operadora, uma vice-presidência e nomeou um profissional de sua confiança. Os principais secretários, diretores e assessores do Minicom ou da Telebrás passaram a acumular, cada um, três presidências de conselhos de administração das teles, com poder para dar a palavra final sobre a política de telecoms e de investimento das empresas. Assim, nomeou, em cada empresa, um fiel escudeiro no Conselho das teles. Além disso, os demais cargos no Conselho também ficaram vinculados à administração federal, tendo um representante profissional de sua inteira confiança, além de influir nas diretorias de engenharia. Mas sua mão forte estava na presidência dos conselhos de administração das teles, os “homens de ouro”<sup>13</sup>, como foram chamados. Além destes, o Minis-

---

<sup>12</sup> Outras barganhas políticas foram usadas pelo Minicom através das outorgas de concessões de serviços de radiodifusão. A pesquisa dessas barganhas no Diário Oficial da União não foi possível completar, bem como as barganhas conhecidas por “voto de balcão”.

<sup>13</sup> Renato Guerreiro foi Secretário de Serviços de Comunicações, depois foi nomeado Secretário-Geral do Minicom; Lourenço Chehab, Secretário de Administração de Radiofrequência; Érico Zilli, Assessor; Ronaldo Rangel, Diretor de Radiofrequência; Juarez Quadros do Nascimento; Benjamin Sankievicz; Fernando Xavier Ferreira, Secretário-Geral do Minicom e, depois, Presidente da Telebrás; Artur Nunes, Secretário de Planejamento; Antônio Brendan, Assessor Jurídico, etc.

tro contava com a sintonia dos conselheiros nomeados pelo Ministério do Planejamento e pelo Gabinete Civil da Presidência da República. Em suma, cada conselho estava representado pela tríade Minicom, Planejamento e Gabinete Civil (ou Sérgio Motta, José Serra e Clóvis Carvalho).

A perda dos cargos-chave nas teles pelos políticos teve grande repercussão negativa no Congresso por parte dos partidos aliados do Governo, pois eles eram muito cobiçados pelos políticos, porque investia o titular de grande poder e influência política e econômica nas bases eleitorais. Eles foram usados como mecanismo da negociação política entre Minicom/Executivo e parlamentares, Executivo Estadual e políticos regionais aliados. Embora as nomeações dos cargos-chave de comando respeitassem os critérios profissionais como desejava o Ministro, a maioria dos demais cargos foi preenchida com base em critérios políticos. Dessa forma, os cargos foram moeda de troca para mediar os interesses do Executivo/Minicom (aprovar outros projetos) e dos políticos.<sup>14</sup> O Quadro 3.1 mostra os cargos, os indicados e a indicação para os cargos de direção nas teles. Nos estados mais importantes, a disputa foi grande, bem como no caso das teles menores, pois nestas cabia às lideranças políticas locais seguir a orientação do Ministro ou indicar membros partidários para o cargo de Presidente e demais cargos.

Por último, é importante enfatizar os termos da Emenda Constitucional nº 8/95, que estabeleceu a quebra do monopólio público e vinculou a flexibilização à aprovação de uma lei ordinária para regulamentar o futuro modelo. Ou seja, isso representou um tropeço na estratégia da abertura. Por quê? No início, o Minicom tinha convicção de que poderia flexibilizar com a legislação existente. Depois, a Emenda aprovada criou um impasse e muitas incertezas. Na verdade, faziam-se duas leituras: uma, que a flexibilização poderia ser implementada imediatamente, respaldada na legislação existente<sup>15</sup>; outra, que ela dependia de lei ordinária para regulamentar o futuro modelo; portanto, dependia do Congresso. Por sua vez, a representação dos interesses privados, através do *lobby* do IBDT, não aceitava depender do Congresso para uma nova regulamentação, pois sabia das dificuldades e da morosidade desse caminho.

---

<sup>14</sup> Então, comentava-se que, a cada nomeação na guarda das teles, o Ministro Sérgio Motta teria que conviver com mais 20 adversários e um ingrato nomeado.

<sup>15</sup> Para o Relator Geddel Vieira Lima e para o titular do Minicom, a abertura tinha cobertura da lei: a Lei nº 8.031, que criou o Programa Nacional de Desestatização e que não dispõe de nenhum dispositivo sobre a proibição da formação de oligopólios ou monopólios nas telecomunicações; a Lei das Concessões nº 8.987/95, na qual também não consta a proteção contra monopólios privados, podendo o Governo fazer as concessões e as privatizações que desejar; a Medida Provisória nº 991/95, que substituiu a MP nº 966, inseriu no art. 1º: “Sujeitam-se ao regime de concessão e de permissão as telecomunicações”. No Capítulo III, o Governo estabeleceu autorização para ele mesmo privatizar as telecomunicações.

Quadro 3.1

Nomeações nos cargos de direção das teles do Sistema Telebrás — mar.-ago./95

OPERADORAS E CARGOS	DIRIGENTES NOMEADOS	INDICAÇÕES	OBSERVAÇÕES
<b>Telerj</b> Presidente do Conselho  Vice-Presidente do Conselho	Érico Zilli  Francisco S. Pires Alburquerque	Ministro  Ministro	"Homem de ouro" e Assessor do Minicom.  Ex-Diretor da Embratel e recebeu a confiança do Ministro para preencher os cargos das Diretorias Técnicas com profissionais.
<b>Embratel</b> Presidente	Danilo Lobo	Artur da Távola (PSDB-RJ)	Ex-Presidente da Casa da Moeda e preferido pelo Ministro Sérgio Motta. O PFL, PPR e PP indicavam Eduardo Cunha, ex-Presidente da Telerj no Governo Collor e pivô de uma crise com Joost Van Dame, Presidente da Telebrás, que não aceitava sua indicação. Na época, Joost caiu. Os partidos reagiram à perda da Presidência e das Diretorias. Em resposta, apareceu um dossiê de Danilo Lobo com denúncia de corrupção na lista de Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA).
<b>Telesp</b> Presidente do Conselho Vice-Presidente do Conselho  Presidente  Diretor Financeiro  Diretor de Serviços  Diretor Administrativo Diretor de Recursos Humanos	Renato Guerreiro  Romeu Grandinetti Filho  Carlos Eduardo Sampaio Dória  Adroaldo Wolf  Laércio Eggerath Barreto  Dante Mônaco Siani  Nereu Ramos Neto	Ministro  Ministro  Governador Mário Covas (PSDB-SP)  Ministro  PMDB  PMDB  PMDB	"Homem de ouro" e Secretário de Serviços de Comunicação e, depois, Secretário-Geral do Minicom. Ex-Diretor da Embratel e ex-Dirigente da AG Telecom.  Não era nome simpático ao Ministro. O líder do PMDB na Câmara, Luiz Carlos Santos (PMDB-SP), lutava para reconduzir ao cargo o ex-Presidente Waldemar Neves. Empresário da inteira confiança do Ministro.  Técnico do ramo, indicado pela cota do PMDB. Indicado pela cota do PMDB. Indicado pela cota do PMDB.
<b>CTBC-SP</b> Presidente do Conselho  Presidente	Érico Zilli  Ademir Spadafora	Ministro  PTB	"Homem de ouro" e Assessor do Minicom.  Reconduzido ao cargo pelo PTB, que reagiu à tentativa de Luiz Carlos Santos (PMDB-SP) indicar Waldemar Neves, ex-Presidente da Telesp.

(continua)

Quadro 3.1

Nomeações nos cargos de direção das teles do Sistema Telebrás — mar.-ago./95

OPERADORAS E CARGOS	DIRIGENTES NOMEADOS	INDICAÇÕES	OBSERVAÇÕES
Diretor Financeiro Demais diretorias	Dellinger Mendes (...)	Ministro PSDB, PMDB, PPB	Cargo de confiança do Ministro. Cada partido fez uma indicação.
<b>Telebrás</b> Presidente do Conselho	Lourenço Chehab	Ministro	“Homem de ouro” e Secretário da Administração de Radiofrequência.
Presidente	Hassan Gebrim	José Arruda (PP-DF)	Reconduzido ao cargo e técnico do ramo. À época, o Senador José Arruda migrou para o PSDB-DF.
Diretor Financeiro	José Maria G. Monteiro	Ministro	Homem de confiança do Ministro e paulistano.
<b>Telemig</b> Presidente do Conselho	Antônio Bredan	Ministro	Assessor Jurídico.
Vice-Presidente do Conselho	Sérgio Braga	Ministro	Ex-Diretor da Telebrás e nome de confiança do Ministro.
Presidente	Saulo Coelho	Governador Eduardo Azeredo e PSDB mineiro	Ex-Deputado e Presidente do PSDB mineiro. O Ministro era contra essa indicação, mas cedeu após pressão da bancada mineira, durante a votação da Emenda Constitucional.
Diretor Financeiro	Geraldo Sobrinho	Pimenta da Veiga (PSDB-MG)	Ex-Deputado Estadual.
Diretor de Recursos Humanos	Mário Assad Júnior	PFL	Filho de deputado estadual, indicado pela cota do PFL.
Diretor Administrativo	Júlio Boechat Braga	José Aparecido de Oliveira (PFL-MG)	Ex-Presidente da Telemig. O PFL ficou insatisfeito e reivindicava cargo mais estratégico para o indicado.
Diretor de Engenharia	Geraldo Pereira de Araújo	PMDB	Técnico indicado pela cota do PMDB.
Diretor de Serviços	Heleni de Mello Fonseca	Paulo Heslander (PTB-MG)	Técnica indicada pela cota do PTB. A nomeação gerou uma revolta na bancada do PSDB, por ser a indicada ex-mulher de Paulo Heslander, que foi um líder do movimento contra a quebra do monopólio estatal.
<b>Telepar</b> Presidente do Conselho	Fernando Xavier Ferreira	Ministro	“Homem de ouro” e Secretário-Geral do Minicom, depois Presidente da Telebrás.
<b>Telems</b> Presidente	Wolney Arruda	PTB	Técnico da Telebrás e indicado pela cota do PTB.

(continua)

Quadro 3.1

Nomeações nos cargos de direção das teles do Sistema Telebrás — mar.-ago./95

OPERADORAS E CARGOS	DIRIGENTES NOMEADOS	INDICAÇÕES	OBSERVAÇÕES
<b>Teleceará</b> Presidente do Conselho	Juarez Q. do Nascimento	Ministro	"Homem de Ouro".
Presidente	Francisco Abreu Miranda	Governador Tasso Jereissati (PSDB)	Técnico do quadro de funcionários da Teleceará.
Diretor de Operações	Marcos Ferreira Gomes	Ciro Gomes (PSDB)	Irmão de Giro Gomes.
Diretor Financeiro	Lúcio Ferreira Gomes	Ciro Gomes (PSDB)	Irmão de Giro Gomes.
<b>Telesc</b> Presidente do Conselho	Renato Guerreiro	Ministro	"Homem de ouro" e Secretário-Geral do Minicom.
Vice-Presidente do Conselho	Geovah Amarante	Ministro	Homem de confiança do Ministro.
Presidente	Victor Konder Reis	Antônio Carlos Konder Reis (PFL)	Irmão do ex-Governador Antônio Carlos K. Reis (PFL).
Diretor de Serviços	Francisco Afonso Vieira	Governador Paulo Afonso Vieira (PMDB)	Irmão do Governador Paulo Afonso Vieira (PMDB).
<b>Teler</b> Presidente do Conselho	Artur Nunes	Ministro	Secretário de Planejamento do Minicom.
Presidente	Garibaldi Alves	Governador Garibaldi Alves Filho (PMDB)	Pai do Governador Garibaldi Alves Filho (PMDB).
Diretor Financeiro	Luiz Cláudio Macedo	PFL	Indicado pela cota do PFL-RN.
Diretor Administrativo	Roberto Varela	PFL	Indicado pela cota do PFL-RN.
Diretor de Engenharia	Gustavo Dias Neto	PSDB	Indicado pela cota do PSDB e com o apoio do Ministro.
<b>Telebahia</b> Presidente	Shizuo Arakawa	Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA)	Reconduzido ao cargo, bem como toda a Diretoria anterior por influência do PFL-BA.
<b>Teleamazon</b> Presidente	Manoel Montenegro Neto	PFL e PPR	Reconduzido ao cargo apoiado pelo PFL e pelo PPR. Mas o Ministro impôs modificações nas diretorias técnicas, o que desagradou os aliados governistas.

(continua)

Quadro 3.1

Nomeações nos cargos de direção das teles do Sistema Telebrás — mar.-ago./95

OPERADORAS E CARGOS	DIRIGENTES NOMEADOS	INDICAÇÕES	OBSERVAÇÕES
Telpe Presidente	Clodoaldo Torres	Senador Carlos Wilson (PSDB-PE)	Apadrinhado do Senador Carlos Wilson (PSDB-PE). Sua indicação foi negociada pelo Ministro com o PFL, especialmente Inocêncio de Oliveira (PFL-PE), que defendia a recondução ao cargo de Paulo Costa. O Ministro justificou através dos resultados de uma auditoria que mostrava irregularidade na sua administração. Tocaram três diretorias ao PFL, e as demais, ao PSDB.
Três diretorias	(...)	PFL	Indicação pela cota do PFL — Diretoria de Serviços de Telecomunicações, Recursos Humanos e Administrativa.
Duas diretorias	(...)	Ministro	Indicações da confiança do Ministro.

FONTE: TELECOM. (1995). São Paulo : Plano Editorial, p. 25, jan.; p. 34 ago.

TELEBRASIL: revista brasileira de telecomunicações (1995). Rio de Janeiro : Associação Brasileira de Telecomunicações, p. 45, jul./ago.

Enfim, no final de 1995, o Minicom **desistiu de executar a flexibilização com base na legislação vigente**, preferindo encaminhar um projeto de lei específico ao Congresso como o melhor caminho para agilizá-la e para evitar o risco de contestações judiciais que poderiam atrasá-la ainda mais.

### 3.5 - As diretrizes do novo modelo e o saneamento da Telebrás

A seguir, examina-se a segunda etapa correspondente ao saneamento do Sistema Telebrás, através do Paste, a recuperação e o balanceamento das tarifas e outras medidas.

Um mês após aprovada a Emenda nº 8, de 17.08.95, o Minicom passou a implementar a reforma do setor. As diretrizes das mudanças são a essência do documento, divulgado mais tarde, **Reforma Estrutural do Setor de Telecomunicações (REST)**, também conhecido por **REST-01/95** e **REST-02/95**. O do-

cumento apresentava um programa de trabalho e as linhas básicas norteadoras da política de abertura e do regime de competição, com vista à formulação de um novo modelo institucional para as telecomunicações. Propunha as seguintes ações: elaborar projeto de lei para substituir o Código Brasileiro de Telecomunicações; regulamentar essa nova lei; definir critérios que permitissem a interconexão das redes fragmentadas num regime de competição; fazer o rebalanceamento de tarifas; implantar o órgão regulador; estabelecer modelos de editais de licitação; elaborar modelos de contratos de concessão; preparar o Sistema Telebrás para atuar em ambiente de competição (fase de transição); e definir o cronograma para introduzir a competição na prestação dos serviços (Minicom, 1995b, p. 2).

O **REST-02/95** foi um documento básico na época, porque continha as premissas que norteariam a reestruturação. Ele também desvelava o enigma do futuro modelo guardado a sete chaves. Sendo o seguinte:

“A reforma deve ter por objetivo adequar a estrutura do setor no novo cenário que se pretende para o Brasil, como indutor da democratização da estrutura de poder no País, vetor do aumento de competitividade da economia brasileira, vetor do desenvolvimento social do País.

“O novo modelo deverá ter como referência os direitos dos usuários dos serviços de telecomunicações, visando assegurar: o 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; e preços razoáveis para os serviços de telecomunicações.

“O novo modelo deverá incentivar o aumento da participação de capitais privados, nacionais e estrangeiros nas atividades relacionadas ao setor de telecomunicações.

“O novo modelo deverá ser concebido com uma perspectiva de longo prazo que envolva a questão tecnológica e a possibilidade de interconexão dos diversos sistemas abertos.

“O novo modelo deverá estimular a participação ativa do setor de telecomunicações brasileiro no contexto internacional.

“O novo modelo deverá assegurar o uso eficiente do espectro radioelétrico, bem como de qualquer outro meio natural limitado que seja utilizado na prestação de serviços de telecomunicações.

“A transição para o novo modelo deverá ocorrer de forma a preservar o interesse público.

“A reforma deverá ser feita com total transparência e discutida com a sociedade e com o Congresso Nacional” (BR. Minicom, 1995c, p. 1).

Destaca-se ainda que a reestruturação do Sistema Telebrás visava prepará-lo para operar num mercado competitivo. Por suposto, a privatização da Telebrás fazia parte da estratégia inserida na reforma do Estado. As transformações na Telebrás foram do tipo: sanear a estatal, retomar os investimentos, fazer o rebalanceamento das tarifas e reestruturar as teles para prepará-lo para competir e, depois, privatizá-lo.

## **O Programa de Recuperação e Ampliação do Sistema de Telecomunicações e do Sistema Postal (Paste/95)**

A execução do Programa de Recuperação e Ampliação do Sistema de Telecomunicações e do Sistema Postal no final de setembro de 1995 caracterizou a segunda etapa de implementação da política de abertura. Trata-se de um plano de investimento audacioso, financiado pelos setores público e privado, para expandir e modernizar a infra-estrutura de telecoms e de serviços postais. O Programa foi atualizado pelo Paste/97 (de abr./97), que ajustou as metas setoriais para os anos 1997-99, envolvendo inversões de US\$ 47,5 bilhões entre 1995 e 1999 e de US\$ 43,19 bilhões entre 2000 e 2003. No total, prevê aplicar US\$ 90,75 bilhões (no Paste/95, as inversões previstas eram de US\$ 75,06 bilhões). As Tabelas 3.1 a 3.5 destacam os traços gerais da dimensão econômica do Paste/95, em termos do volume de investimentos e das metas setoriais. O Programa exclui os serviços de radiodifusão explorados pela iniciativa privada. Importa aqui examinar as metas de expansão da telefonia definidas para o período entre 1999 e 2003 (Tabela 3.1).

A implementação do Paste/95 em 1995 e 1996 beneficiou-se de uma redução significativa dos custos dos equipamentos e serviços, que exigiu uma atualização das metas, dando origem ao Paste/97, em bases mais realistas. A recuperação das tarifas também foi um fator decisivo para aumentar a capacidade de investimentos das teles. As novas metas visaram alcançar uma densidade de 26 telefones por 100 habitantes em 1999 e de 40 telefones em 2003, representando um atendimento de 43% e 55% das famílias urbanas respectivamente. A densidade de telefonia celular deveria ser de 12 em 1999 e de 23 em 2003, com cobertura de 21% e 53% das famílias urbanas respectivamente. Entre 1995 e 1996, a expansão da telefonia fixa prevista era de 13,4%, ou 4,5 milhões de

novos acessos, mas a expansão foi um pouco menor, de 11,9%. A telefonia celular, que deveria ter um incremento de 4,1 milhões de acessos, realizou 2,1 milhões, representando um incremento de 84% na planta instalada.

Tabela 3.1

Metas de expansão da densidade das telefônias fixa e celular do Paste/95 e do Paste/97 — 1999-2003

TIPOS DE MERCADO	PASTE/95				PASTE/97			
	1999		2003		1999		2003	
	Telefonia fixa	Telefonia móvel						
<b>TOTAL</b> .....	24,7	9,6	40,0	17,2	26,0	12,0	40,0	23,0
Famílias urbanas .....	15,7 (41%)	6,2 (17%)	22,2 (55%)	10,2 (25%)	15,9 (43%)	8,0 (21%)	22,2 (55%)	14,5 (53%)
Famílias rurais .....	1,8 (20%)	0,7 (8%)	3,2 (40%)	1,2 (15%)	1,8 (20%)	0,9 (10%)	3,2 (40%)	1,2 (15%)
Empresas e outras entidades .....	7,6 (37%)	2,7 (13%)	14,6 (50%)	5,8 (20%)	8,3 (40%)	3,1 (15%)	14,6 (50%)	7,3 (25%)

FONTE: BRASIL. Ministério das Comunicações (1995a). **Programa de recuperação e ampliação do sistema de telecomunicações e do sistema postal** — PASTE. Brasília.

BRASIL. Ministério das Comunicações (1997). **Programa de recuperação e ampliação do sistema de telecomunicações e do sistema postal** — PASTE. Brasília. p. 56.

NOTA: 1. Os números referem-se a telefones por 100 habitantes.

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

Uma síntese das realizações do Paste/95 e da dimensão econômica das metas do Paste/97 em relação à densidade telefônica apresenta-se também nas Tabelas 3.2 e 3.3.

Os valores que compõem os investimentos dos programas de telecomunicações se apresentam para cada segmento discriminado. A Tabela 3.4 mostra o planejamento da aplicação dos recursos necessários para realizar as metas por área de atividade.

O documento classifica o setor em quatro grandes áreas: as redes de acesso, as redes de interligação, as redes básicas, as redes especializadas e mais o sistema de operação e apoio.

Chama-se atenção para o fato de que o Minicom não explicitou, no Paste, o volume de recursos que caberia ao setor público e ao setor privado para dobrar a planta de telefonia fixa até 1999 e triplicá-la até o ano 2003; bem como em

relação à planta de telefonia celular, que deveria aumentar dos 2,9 milhões de acessos existentes para 21,4 milhões nos respectivos anos. A prioridade foi dada à telefonia celular, além dos investimentos privados no desenvolvimento da Banda B a partir de 1997-98. Estabelece sistemas digitais e CPAs digitais, qualquer que seja seu porte, etc. As metas de expansão dos TPs duplicavam a planta existente entre 1997 e 1999, sendo que, nas áreas urbanas, as pessoas não necessitariam deslocar-se mais do que 300 metros para utilizar o TP.

Tabela 3.2

Indicadores de densidade telefônica prevista nas metas do Paste/97 — 1994-2003

SERVIÇOS E UNIDADES	1994	1995	1996	1999 (1)	2003 (1)
<b>Telefonia fixa</b>					
Acessos/100 hab. ....	8,4	9,3	10,4	15,8	23,2
<b>Telefonia móvel (1)</b>					
Acessos/100 hab. ....	0,4	0,9	1,7	7,3	13,4
<b>Telefones públicos</b>					
Telefones/1.000 hab. ....	2,2	2,3	2,7	5,3	10,5

FONTE: BRASIL. Ministério das Comunicações (1997). **Programa de recuperação e ampliação do sistema de telecomunicações e do sistema postal** — PASTE. Brasília. p. 63, tab. II.2.8.

(1) Estimativa.

Tabela 3.3

Realizações do Paste/95 e metas atualizadas do Paste/97 — 1994-2003

SERVIÇO DE TELECOMUNICAÇÕES	(milhões de acessos)						
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2003
Telefonia fixa (terminais instalados) .....	13,30	14,60	16,50	19,50	22,70	26,00	40,00
Telefonia móvel (acessos em serviço) .....	0,60	1,40	2,70	6,00	9,10	12,00	23,00
SPM (caixas de voz) .....	0,05	0,38	0,84	2,40	4,10	5,70	12,60
Telefonia de uso público (telefones) .....	0,34	0,37	0,43	0,60	0,71	0,87	1,80
Comunicação de dados (usuários) .....	1,00	1,50	2,50	3,80	5,40	7,35	20,00
TV por assinatura (assinantes) .....	0,20	0,90	1,80	3,50	5,70	7,00	16,50
Radiochamada ( <i>pagging</i> ) (assinantes) .....	0,20	0,40	0,80	1,20	1,80	2,70	6,50
<i>Trunking</i> (acessos) .....	0,07	0,08	0,10	0,15	0,35	0,53	1,22

FONTE: BRASIL. Ministério das Comunicações (1997). **Programa de recuperação e ampliação do sistema de telecomunicações e do sistema postal** — PASTE. Brasília. p. 59, tab. II.2.3.

Tabela 3.4

## Programas de investimentos do Paste/97 — 1995-2003

	(R\$ milhões)			
PROGRAMAS	1995	1996	1997	1998
<b>Redes de Acesso (RA)</b> .....	1 525,40	2 729,38	3 503,19	2 996,83
RA 1 - Óptico .....	68,85	184,17	688,18	1 076,13
RA 2 - Convencional .....	1 456,55	2 545,20	2 361,54	940,05
RA 3 - Sem fio .....	-	-	453,47	980,65
<b>Redes de Interligação (RI)</b> .....	841,72	1 381,91	2 153,28	2 121,01
RI 1 - Local .....	738,19	1 198,12	1 877,66	1 849,52
RI 2 - Óptica intra-estadual .....	25,25	41,46	86,13	106,05
RI 3 - Rádio intra-estadual .....	25,25	41,46	43,07	21,21
RI 4 - Óptica nacional .....	15,99	30,40	55,99	80,60
RI 5 - Rádio nacional .....	15,99	22,11	25,84	-
RI 6 - Óptica internacional .....	12,63	34,55	43,07	42,42
RI 7 - Satélite .....	8,42	13,82	21,53	21,21
<b>Redes Básicas (RB)</b> .....	1 773,25	2 956,65	4 956,36	4 578,40
RB 1 - Telefonia fixa .....	809,40	1 128,96	1 663,12	1 505,29
RB 2 - Telefonia móvel .....	562,47	1 083,03	1 981,06	1 667,98
RB 3 - Dados - faixa estreita .....	124,00	238,08	297,12	351,06
RB 4 - RDSI - faixa estreita .....	93,00	178,56	305,79	399,19
RB 5 - RDSI - faixa larga .....	93,00	200,45	289,20	416,18
RB 6 - TV por assinatura .....	91,39	127,58	420,07	238,70
<b>Redes Especializadas (RE)</b> .....	370,49	640,61	1 334,31	1 189,90
RE 1 - Mensagens voz e fax .....	4,42	5,99	17,48	17,08
RE 2 - Tratamento mensagens .....	17,68	23,95	69,93	68,33
RE 3 - Serviços 900 .....	121,68	175,47	273,16	287,08
RE 4 - Satélite .....	147,54	276,36	595,21	436,90
RE 5 - <i>Paging</i> .....	35,53	77,46	60,99	88,54
RE 6 - <i>Trunking</i> .....	43,64	81,38	317,54	291,98
<b>Sistemas Integrados de Operação e Apoio (RO)</b> .....	212,55	371,69	589,21	548,88
RO 1 - Rede Ger. Integr. Oper. ....	105,00	181,98	307,96	275,65
RO 2 - Infra-estrutura .....	107,55	189,72	281,25	273,23
<b>Total</b> .....	4 723,41	8 080,24	12 536,36	11 435,02

(continua)

Tabela 3.4

Programas de investimentos do Paste/97 — 1995-2003

PROGRAMAS	1999	1995-99	2000-03	TOTAL
<b>Redes de Acesso (RA)</b> .....	2 652,53	13 407,33	9 303,12	22 710,45
RA 1 - Óptico .....	1 193,64	3 210,98	4 300,40	7 511,38
RA 2 - Convencional .....	214,79	7 518,13	921,16	8 439,28
RA 3 - Sem fio .....	1 244,11	2 678,22	4 081,56	6 759,78
<b>Redes de Interligação (RI)</b> .....	2 112,62	8 610,54	9 146,09	17 756,63
RI 1 - Local .....	1 842,20	7 505,69	7 975,39	15 481,08
RI 2 - Óptica intra-estadual .....	126,76	385,65	548,77	934,41
RI 3 - Rádio intra-estadual .....	-	130,98	-	130,98
RI 4 - Óptica nacional .....	80,28	263,26	347,55	610,81
RI 5 - Rádio nacional .....	-	63,94	-	63,94
RI 6 - Óptica internacional .....	42,25	174,91	182,92	357,83
RI 7 - Satélite .....	21,13	86,11	91,46	177,57
<b>Redes Básicas (RB)</b> .....	4 384,05	18 648,72	18 514,70	37 163,41
RB 1 - Telefonia fixa .....	1 377,64	6 484,41	5 811,49	12 295,90
RB 2 - Telefonia móvel .....	1 398,53	6 693,06	3 529,97	10 223,03
RB 3 - Dados - faixa estreita .....	410,74	1 421,01	2 557,99	3 979,00
RB 4 - RDSI - faixa estreita .....	509,86	1 486,40	2 740,39	4 226,79
RB 5 - RDSI - faixa larga .....	543,50	1 542,32	2 877,37	4 419,69
RB 6 - TV por assinatura .....	143,78	1 021,51	997,50	2 019,01
<b>Redes Especializadas (RE)</b> .....	1 105,94	4 641,25	4 070,39	8 711,64
RE 1 - Mensagens voz e fax .....	14,42	59,39	37,26	96,65
RE 2 - Tratamento mensagens .....	57,66	237,55	149,04	386,59
RE 3 - Serviços 900 .....	291,50	1 148,89	1 187,18	2 336,07
RE 4 - Satélite .....	347,32	1 803,32	1 418,21	3 221,53
RE 5 - <i>Paging</i> .....	135,23	397,75	361,00	758,75
RE 6 - <i>Trunking</i> .....	259,81	994,35	917,70	1 912,05
<b>Sistemas Integrados de Operação e Apoio (RO)</b> .....	528,39	2 250,73	2 159,70	4 410,43
RO 1 - Rede Ger. Integr. Oper. ....	262,10	1 132,69	1 090,24	2 222,93
RO 2 - Infra-estrutura .....	266,29	1 118,04	1 069,46	2 187,49
<b>Total</b> .....	10 783,53	47 558,56	43 194,00	90 752,56

FONTE: BRASIL. Ministério das Comunicações (1997). **Programa de recuperação e ampliação do sistema de telecomunicações e do sistema postal — PASTE.** Brasília. p. 70, tab. II.4.1.

NOTA: Em 1997-98, seriam implantados os sistemas de telefonia celular da Banda B.

## O rebalanceamento e a recuperação das tarifas

O rebalanceamento e a recuperação das tarifas completam essa segunda etapa da reforma, realizada a partir de dezembro de 1995. O rebalanceamento significou a eliminação escalonada dos subsídios cruzados nas tarifas da telefonia local e o aumento do valor da tarifação desses serviços, a redução das tarifas dos serviços de longa distância, interurbano e internacional, bem como do serviço de comunicação de dados (Tabela 3.5). A recuperação tarifária significou ajustar o valor das tarifas aos custos reais dos serviços. Foram estabelecidas metas escalonadas (em três fases), para efetivar a recuperação e o rebalanceamento entre dez./95 e maio/97. Dessa forma, a definição das tarifas passou a ser atribuição não mais da área econômica, mas do Ministério das Comunicações.

A reestruturação foi realizada por etapas. Na primeira, em dez./95, foi recuperado o valor real das tarifas defasadas, elevando as tarifas locais (aumento de 18% no valor do pulso), bem como houve um rebalanceamento que reduziu em 50% as tarifas internacionais, de forma que as perdas de receitas nesses serviços fossem compensadas pelo aumento das receitas nos serviços locais.

Tabela 3.5

Reestruturação das tarifas de telecomunicações — 1995-97

ITENS	1ª ETAPA (%)	2ª ETAPA		3ª ETAPA		ENTRADA EM VIGOR
		Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%	
<b>Assinatura</b>						
Residencial .....	228	2,70	250	10,00	-	19.05.97
Não residencial .....	228	9,42	250	15,00	-	19.05.97
Tronco de CPCT (PABX) .....	...	12,55	...	20,00	-	19.05.97
Média .....	...	5,10	...	12,05	-	19.05.97
<b>Pulso local</b> .....	30	0,03	53,5	0,05	51,5	04.04.97
<b>Ficha TP e cartão</b> .....	...	0,05	...	(1) 0,06	-	04.04.97
				(2) 0,06	-	19.05.97
<b>Interurbano</b>						
Minuto médio .....	-	0,19	-	0,133	-	19.05.97
<b>Internacional</b>						
Minuto médio .....	-	1,47	-50,0	1,227	-	04.04.97
<b>Autofinanciamento</b> .....	-	1 117,00	-	0,00	-	01.07.97
<b>Instalação</b> .....	-	0,00	-	300,00	-	01.05.97
				82,00	-	01.10.97

FONTE: TELEBRÁS. Disponível em: <http://www.telebras.com.br> Acesso em: mar. 1997.

(1) Duração três minutos. (2) Duração dois minutos.

Na segunda etapa, no mês de jul./96, o valor do pulso foi aumentado em 53,5%; o valor da assinatura básica residencial mensal elevou-se de R\$ 2,70 para R\$ 10,00; e a assinatura básica comercial, de R\$ 9,42 para R\$ 15,00. As alterações tiveram repercussão sobre as receitas da Telebrás em torno de 15%, basicamente gerados pelos acréscimos nos preços dos serviços locais.

Na terceira etapa, no mês de junho de 1997, o valor do pulso sofreu reajuste de 51,5%, equiparando-se ao dos serviços internacionais, ou seja, a tarifa para uso do canal de rede passou a custar R\$ 0,10/pulso; bem como a medida do pulso, que equivalia a três minutos, foi reduzida para um minuto e meio. Essas alterações deveriam provocar um impacto de 15% na geração de receitas dos serviços locais.

O nível das tarifas interurbanas vigente equivalia-se ao das tarifas internacionais, por isso foi mantida no mesmo patamar. Porém a reestruturação ocorreu na sistemática de medição do serviço. A sistemática anterior aferia o serviço a cada minuto cheio, ou aferia o intervalo de minuto a minuto, o que atribuía perdas aos usuários pelos segundos não utilizados. Agora, a aferição é feita a cada seis segundos. A redução das tarifas dos serviços internacionais foi um dos principais objetivos da reestruturação, pois eram consideradas elevadas para os padrões internacionais. Anteriormente, as tentativas de baixá-las não foram suficientes, mesmo fazendo um reajuste menor, de 32% em 1993, e diminuição da alíquota de ICMS, de 25% para 13% em 1994, que as reduziram em 41,7%. Mesmo assim, as tarifas da Embratel eram mais caras. Esse fato estimulou a prática predatória de empresas estrangeiras utilizarem o sistema *call back*, acarretando perdas significativas de receitas. Por isso, a Embratel passou a dar tratamento diferenciado para os EUA, estabelecendo tarifas menores nas etapas de rebalanceamento. A redução nas tarifas foi de cerca de 50%, devendo ser compensada pelo aumento do tráfego internacional (Tabela 3.6).

A comparação entre um grupo de países mostra o baixo nível tarifário existente no Brasil em relação aos padrões internacionais, exceto para a alta taxa de autofinanciamento cobrada dos assinantes. Entretanto, comparando-se uma cesta de tarifas<sup>16</sup> de diversos países, a reestruturação equiparou-as aos padrões internacionais (Tabela 3.7).

---

<sup>16</sup> A cesta de tarifas compõe-se de: tarifa de instalação distribuída por 10 anos; valor anual de assinatura básica; 700 chamadas locais no ano, abatendo-se o valor das franquias de impulsos existentes; custo de 200 ligações interurbanas de três minutos.

Em suma, a reestruturação tarifária teve por objetivos: primeiro, o estabelecimento de tarifas com base no custo dos serviços; segundo, a redução dos subsídios cruzados existentes entre as diferentes modalidades de serviços. A reforma elevou significativamente as tarifas de telefonia local e desonerou as tarifas de telefonia de longa distância e internacional e o serviço de comunicação de dados. O mecanismo de autofinanciamento foi substituído por uma taxa de instalação de R\$ 82,00, a qual caiu para R\$ 50,00 em 1998.

Tabela 3.6

## Reestruturação das tarifas de telefonia internacional — 1997

DESTINOS	1ª ETAPA (R\$)		2ª ETAPA (R\$)		VARIACÃO %	
	Minuto Inicial	Minutos Seguintes	Minuto Inicial	Minutos Seguintes	Minuto Inicial	Minutos Seguintes
Argentina, Paraguai e Uruguai	1,86	1,57	1,68	1,41	-9,85	-10,23
Chile .....	1,86	1,75	1,68	1,41	-9,85	-19,46
EUA (e Havai) .....	1,86	1,36	1,30	0,95	-29,86	-29,92
Canadá .....	1,86	1,36	1,68	1,58	-9,85	15,94
Portugal .....	1,86	1,86	1,68	1,68	-9,85	-9,85
Alemanha, Andorra, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Irlanda, Itália, Liechtenstein, Noruega, Reino Unido, Suécia e Suíça .....	2,16	1,86	1,73	1,68	-20,00	-9,85
Resto da Europa e Oriente Médio .....	2,16	1,86	2,16	1,86	-0,00	0,16
Austrália e Japão .....	2,86	2,30	2,43	1,95	-14,94	-15,13
África .....	3,59	2,92	3,59	2,92	0,03	-0,14
Demais destinos .....	3,59	2,92	3,59	2,92	0,03	-0,14

FONTE: EMPRESA BRASILEIRA DE TELECOMUNICAÇÕES. Disponível em: <http://www.telebras.gov.com.br>  
Acesso em: mar. 1998.

FIUZA, Eduardo P. S., NERI, Marcelo (1997). **Reflexões sobre os mecanismos de universalização do acesso previstos para o setor de telecomunicações no Brasil.** Brasília: IPEA; SEST. p. 14.

Tabela 3.7

Comparação de tarifas de telefonia internacional entre países — 1995

(US\$)

PAÍSES	INSTALAÇÃO E AUTOFINANCIAMENTO	ASSINATURA/ANO	CHAMADA LOCAL (3 min.)
<b>Brasil (nov./95)</b> .....	2 769	13	0,047
1ª etapa (dez./95) .....	1 117	45	0,050
2ª etapa (maio/97) .....	0	140	0,050
<b>México</b> .....	475	129	0,125
<b>Argentina (Telecom)</b> ..	890	179	0,149
<b>Uruguai</b> .....	594	146	0,161
<b>Portugal</b> .....	146	212	0,111
<b>China</b> .....	345	72	0,058
<b>EUA (Bell South)</b> .....	65	213	-
<b>Japão</b> .....	1 115	293	0,158
<b>Inglaterra (BT)</b> .....	280	228	0,356
<b>Itália</b> .....	226	160	0,144
<b>França</b> .....	73	131	0,177
<b>Alemanha</b> .....	65	295	0,230
<b>Canadá</b> .....	35	142	-
<b>Espanha</b> .....	280	197	0,075
<b>Austrália (Telastra)</b> .....	137	160	0,286

PAÍSES	INTERURBANO (3 min.)	CESTA TELFÔNICA	CESTA TELFÔNICA DE 1993
<b>Brasil (nov./95)</b> .....	1,34	361	189
1ª etapa (dez./95) .....	0,58	171	-
2ª etapa (maio/97) .....	0,34	224	-
<b>México</b> .....	0,57	345	360
<b>Argentina (Telecom)</b> ..	1,79	590	390
<b>Uruguai</b> .....	1,61	529	-
<b>Portugal</b> .....	2,22	666	-
<b>China</b> .....	0,86	245	162
<b>EUA (Bell South)</b> .....	1,81	534	260
<b>Japão</b> .....	1,26	679	453
<b>Inglaterra (BT)</b> .....	0,71	622	419
<b>Itália</b> .....	2,15	639	306
<b>França</b> .....	1,33	491	352
<b>Alemanha</b> .....	2,07	785	472
<b>Canadá</b> .....	1,44	386	315
<b>Espanha</b> .....	2,18	602	373
<b>Austrália (Telastra)</b> ....	1,28	593	345

FONTE: NACIONAL telephone tariffs: worldwide study including detailed comparason (1994; 1995).  
Munehen : Siemens.

TELEBRÁS. Disponível em: <http://www.telebras.gov.com.br> Acesso em: mar. 1998.

### 3.6 - Conclusão

A política de abertura teve prioridade máxima, como parte das reformas do Estado, junto com a abertura dos demais serviços de energia elétrica, petróleo, gás canalizado e transporte de cabotagem. O Executivo definiu uma estratégia de ação para desconstitucionalizá-los, chamada de reforma estrutural. No caso das telecoms, chamou-se de flexibilização do modelo tradicional e significava manter com a União o poder de concessão sobre esses serviços, podendo, assim, liberar a entrada da iniciativa privada nos novos serviços e protelar a decisão sobre o futuro modelo nos serviços convencionais.

A indefinição sobre o futuro modelo de telecoms arrebatou o debate na Câmara dos Deputados. Mas essa foi uma decisão consciente e alcançou seu objetivo de esvaziar o debate em torno da privatização da Telebrás e neutralizar as contra-iniciativas da oposição. O Minicom/Executivo negociou a restrição imposta pelos parlamentares à proposta original, porque vislumbrava a possibilidade de executar a flexibilização utilizando a legislação vigente, sem novos dispositivos reguladores, portanto, sem depender do Congresso. Porém a legislação vigente passou a ser contestada pela dissidência parlamentar, criando dúvidas e incertezas. As possíveis contestações judiciais poderiam atrasar ainda mais a entrada da iniciativa privada. Por isso, o titular do Minicom decidiu encaminhar um projeto de lei ao Congresso, como estabeleceram os parlamentares na Emenda Constitucional nº 8.

Mas o que mudou em relação ao passado? Mudou a estratégia de ação, que se centrou unicamente na questão da desconstitucionalização para flexibilizar apenas os novos serviços, escamoteando, assim, a discussão sobre a questão crítica da privatização. O processo decisório contou com a decisão política do Governo de flexibilizar a entrada da iniciativa privada na provisão de serviços públicos. O enquadramento da abertura nas reformas políticas deu direção e grande poder de comando das decisões centralizado no Minicom, condições que determinaram a principal inflexão na sua trajetória. Cabe repetir o porquê da guinada radical da política. Até então, a abertura pautou-se por uma dinâmica de decisões de natureza setorial e, quando teve impulso mais geral de transformação do Estado, como no Governo Collor, amargou derrotas. Portanto, a natureza da abertura mudou, fazendo parte das reformas políticas do Estado, que visavam eliminar o Estado produtor e recriar um Estado regulador e fiscalizador. O debate ficou restrito à estratégia de ação do Executivo/Minicom, que propunha a flexibilização do modelo tradicional, negligenciando a discussão sobre o novo modelo e a privatização. Ou seja, pressupunham que os serviços básicos poderiam ser mantidos como atribuições do Sistema Telebrás. Essa estratégia foi

conduzida à risca pelo ator parlamentar da base do Governo, esvaziando o debate sobre as novas funções do Estado e sobre o futuro modelo. As iniciativas da oposição não tiveram fórum de debate, exceto raras oportunidades, neutralizadas e impedidas de influenciarem decisões pró-manutenção do modelo tradicional. No essencial, a desconstitucionalização dos serviços públicos era o passo primordial para implementar a flexibilização dos novos serviços.

# 4 - A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO NOVO MODELO

## 4.1 - Introdução

No período de novembro de 1995 a julho de 1997, ocorreram dois processos de decisão que sintetizam a política de abertura: a Lei Específica nº 9.295, de 19.07.96, que flexibilizou a telefonia celular e os novos serviços, e a Lei Geral de Telecomunicações nº 9.472, de 16.07.97, que organizou e institucionalizou o novo modelo de telecomunicações. Este capítulo analisa o processo de decisão sobre essa regulamentação para apreender a natureza das mudanças e resgatar das posições e propostas, alianças e coalizões de interesses, iniciativas e contra-iniciativas dos atores intervenientes. Portanto, aborda-se, no item 4.2, a terceira etapa da política sobre a flexibilização dos serviços de telefonia celular da Banda B e demais serviços de valor adicionado; no item 4.3, analisa-se a quarta etapa, que abarca o processo de discussão, no Congresso Nacional, do anteprojeto da nova Lei Geral de Telecomunicações, que atualizou os conceitos dos diversos serviços de telecoms, estabeleceu o novo regime de competição no setor, criou o órgão regulador e previu medidas para a reestruturação e a privatização do Sistema Telebrás; no item 4.4, apresenta-se a modelagem conceitual das telecoms; no item 4.5, analisam-se a natureza e as funções da Anatel; no item 4.6, examinam-se a reviravolta das alterações no modelo conceitual e as negociações com os atores; por último, são feitas as considerações finais.

## 4.2 - A Lei Específica nº 9.295, de 1996, de flexibilização da telefonia celular

O processo de decisão sobre a Lei Específica<sup>1</sup> nº 9.295, de 17.07.96, envolveu uma intensa movimentação dos atores recompondo alianças e coalizões de interesses, bem como mediações do Executivo para articular, neutrali-

---

<sup>1</sup> A Lei Específica tramitou na Câmara dos Deputados com o nº 1.287, de 1995.

zar e favorecer os interesses. Vale lembrar que a Lei Específica, também chamada de Lei Mínima, teve por objetivo apressar a flexibilização dos novos serviços.

A Lei Específica, como foi observado no Capítulo 3, resultou dos acordos feitos entre as lideranças dos partidos aliados do Governo com uma fração aliada de parlamentares rebelados, quando da negociação da Emenda nº 8/95. Ressalte-se que a Emenda tinha por objetivo desconstitucionalizar os serviços públicos de telecoms. Essa palavra mágica e genérica significava a abertura dos novos serviços, a oportunidade de a iniciativa privada contribuir com o Estado para a solução da grande demanda de serviços, segundo o aprendizado da experiência internacional. Mas, no debate, ela não expressava tudo, pois sua única razão era romper o monopólio público. Por isso, a fração dos aliados rebelados relutou em dar um “cheque em branco” ao Executivo, encunhando no texto da emenda suas prerrogativas: “nos termos da lei”. Mas qual lei? A lei a ser criada. Precisamente, o Minicom não gostaria jamais de depender de uma futura lei a ser criada pelo Congresso Nacional.

Um rescaldo da insatisfação parlamentar ocorreu com o requerimento do Deputado Paulo Cordeiro (PDT-PR) à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI), da Câmara dos Deputados, em jul./95, para a criação de uma subcomissão permanente, com o objetivo de acompanhar e estimular o cumprimento do dispositivo da Emenda nº 8/95. A subcomissão foi instituída em ago./95, sob a coordenação do Deputado Wagner Rossi (PMDB-SP), e relatada por Arolde de Oliveira (PFL-RJ). No programa de trabalho da subcomissão, constava a elaboração de uma proposta de projeto de lei com vistas a atender à prioridade de regulamentação mínima para a flexibilização dos novos serviços. Essa proposta ia ao encontro do programa de trabalho do Minicom enfatizado no documento **REST/95**, já referido no Capítulo 3. Contudo os privatistas marcaram presença nessa subcomissão, e seus trabalhos limitaram-se a articular propostas, pois caberia ao Executivo a iniciativa da lei.

O Minicom divergia dos objetivos da subcomissão parlamentar, pois flexibilizaria o setor com a cobertura da Lei nº 8.031/90, que criou o Programa Nacional de Desestatização, da Lei das Concessões nº 8.987, de 1995, regulamentada pela Lei nº 9.074, de 1995, que respaldavam as concessões de serviços públicos à iniciativa privada. O cumprimento fiel dessa legislação era fundamental, e, para isso, o titular do Minicom publicou, em ago./95, o seguinte documento para consulta pública: **Proposta de Regulamentação para Concessão ou Permissão da Exploração de Serviços de Telecomunicações em Base Comercial**. Também providenciou a edição do Decreto nº 1.719, de 28.11.95, para a aprovação dessas normas. Na sua avaliação, esses dispositivos desobrigavam-no do preceito “nos termos da lei” e da dependência do Congresso.

Contudo havia outra leitura que sustentava que tais leis não se aplicavam ao setor de telecomunicações. A leitura alegava que a Lei das Concessões nº 8.987, de jul./95, e regulamentada pela Lei nº 9.074, de 07.07.95, teriam sido aprovadas antes da Emenda nº 8, de 17.08.95. Embora ambas tramitassem simultaneamente no Congresso naquele momento sua aprovação envolveu uma ampla negociação entre o Executivo, o Legislativo e os partidos de oposição. No acordo, ficou acertado um veto ao inciso III do art. 1º da Lei nº 9.074, tornando-as inaplicáveis ao setor de telecomunicações. Portanto, o Decreto nº 1.719/95, baixado pelo Executivo posteriormente, não tinha nenhuma lei a ser regulamentada. Por essa razão, o PDT entrou com uma ação de inconstitucionalidade, nº 1.435-4, junto ao Superior Tribunal Federal (STF), questionando tal decreto. O STF concedeu liminar à ação, causando grande incerteza aos privatistas (Gonçalves, 1997, p. 112). Dessa forma, a implementação imediata da flexibilização amparava-se em uma frágil base legal.

Não havendo adequado amparo legal, como o Minicom pretendia flexibilizar? Para suprir as lacunas, editou uma regulamentação adicional, por meio de decretos e por portarias normativas. Tais instrumentos acabaram por versar sobre matérias não respaldadas naquela legislação. Enfim, essa pressa agravava a base legal em certas matérias, o que poderia fatalmente atrasar ainda mais a abertura do setor (Gonçalves, 1997, p. 115).

Em nov./95, o Ministro Sérgio Motta passou a admitir que o caminho de menor resistência política e de menor risco de atraso seria através de projeto de lei específico. Atendendo ao apelo da base governista, o Executivo enviou ao Congresso Nacional a **Mensagem nº 98**, de 28.11.95, contendo o Projeto de Lei nº 1.287/95. Este resultou na Lei Específica nº 9.295, de 1996, também chamada de Lei Mínima, contendo apenas oito artigos e não abrangendo todos os aspectos exigidos pela Emenda nº 8/95.

## O conteúdo da Lei Específica

O Projeto de Lei Específica (PL) dispôs sobre a definição do serviço de telefonia celular, categorizado como serviço de telecomunicações terrestre que utiliza técnica celular, abrangendo as Bandas A e B e o chamado PCS (Personal Communication System), incluindo os serviços individualizados de telefonia celular via satélite; o serviço de telecomunicações por satélites, inclusive a infraestrutura de monitoramento e controle de satélites em posições orbitais; e o serviço de valor adicionado. Determinava os prazos de duração das concessões, a obrigatoriedade da interconexão, a autorização para a cobrança das concessões, o limite à participação de capital estrangeiro e a competência do

Minicom para outorgar<sup>2</sup>, regulamentar e fiscalizar, à época. Esse foi o conteúdo da Lei Específica para desamarrar a flexibilização antes da criação da nova lei geral de telecomunicações e a criação do órgão.

A tramitação da Lei na Câmara recebeu 44 emendas, sendo apenas duas da oposição. Em geral, as emendas objetivavam modificar ou aditar algo aos artigos polêmicos do projeto tratando sobre: a não-discriminação do capital estrangeiro; a limitação da participação do capital estrangeiro; a criação de empresas independentes de telefonia celular da Banda A; a destinação dos recursos provenientes da cobrança pelos direitos de outorgas; a criação do órgão regulador; a inclusão do serviço limitado no objeto da lei, para garantir o acesso à rede pública, pois já era prestado em base comercial.

## O debate no Congresso Nacional

O descenso sobre esses pontos aguçou o debate, principalmente em relação à limitação da participação do capital estrangeiro, que despertou maior desavença entre as frações da base governista. Outros pontos críticos também foram questionados, seja para atender aos interesses mais específicos, como a criação de empresas de telefonia celular da Banda A (subsidiárias das teles), seja como forma de pressão dos parlamentares sobre o Executivo, visando a outros pleitos, como a criação do órgão regulador, o destino dos recursos arrecadados com as concessões e a flexibilização da telefonia celular fixa basicamente.

O próprio Relator, Arolde de Oliveira (PFL-RJ), idealizador do projeto de Lei Mínima, também apresentou emendas ao projeto original, propondo alterações no primeiro substitutivo, versando sobre: a inclusão de serviço limitado no objeto da Lei; a não-discriminação do capital estrangeiro; a criação de empresas independentes das teles para a telefonia celular da Banda A; a faculdade de adoção do princípio da reciprocidade nas negociações junto à Organização Mundial do Comércio; o impedimento do controle de gestão de concessionária por empresa estatal estrangeira; o destino dos recursos provenientes da cobrança pelo direito de outorga; e a criação do órgão regulador. Dessa forma, o Relator ampliou o objeto do projeto original no 1º Substitutivo, que passou a ter 14 artigos. Por sua

---

<sup>2</sup> O Plano de Outorgas define as concessões, o número de prestadores que deverá existir em cada área de concessão, os prazos de vigência, os prazos de admissão de novas prestadoras e o ônus para explorar a concessão do serviço. Ele é aprovado pelo Presidente da República.

vez, a inclusão desses pontos controversos no Substitutivo deu motivo a mais de 85 outras emendas, quando foi submetido à Comissão Técnica da Câmara. Contudo o Deputado Relator acolheu apenas algumas sugestões e propôs um 2º Substitutivo, porém, agora, acrescentando pouquíssimos aperfeiçoamentos ao projeto original.

As alterações inesperadas criaram sérias divergências entre os aliados, que, por sua vez, não se conciliavam com os interesses do Executivo/Minicom e dos *lobbies* empresariais, acarretando sucessivos adiamentos na votação do Substitutivo na Comissão Especial, entre abril e maio de 1996. Posteriormente, no plenário da Câmara dos Deputados, o conflito emergiu novamente, emperrando o encaminhamento do regime de votação urgente urgentíssimo no plenário. Três pontos centralizavam a discórdia. O primeiro era a discriminação ao capital estrangeiro. O projeto original do Executivo propunha um limite de participação de 49% no capital votante das empresas, mas apenas pelo espaço de tempo de cinco anos. A liderança do PFL opunha-se à distinção entre a empresa brasileira de capital nacional e a de capital estrangeiro e fechou questão contra a imposição de qualquer limitação à participação do capital estrangeiro. Tratava-se de questões constantes nos princípios programáticos do Partido, mas também significava uma moeda de troca do mesmo. A liderança do PPB também fechou questão contra a idéia de impor qualquer limite ao capital estrangeiro. Efetivamente, a liderança do PMDB foi quem mais dificultou a aprovação, pois apoiava uma emenda de Marcelo Barbieri (PMDB-SP) que endossava o projeto original do Executivo. A vitória pró-Executivo/Minicom sobre esse ponto polêmico dependia do voto do PMDB.

A solução do impasse ocorreu numa reunião de lideranças de última hora, no dia 09.05.96, na qual a liderança do PMDB vacilou em dar apoio ao Executivo e pediu prazo para decidir-se. Isso significou um alerta, levando o Ministro Sérgio Motta a fazer pressão sobre os aliados, alegando ser um compromisso político do Governo, uma posição do Presidente da República. Entretanto o Minicom/Executivo acatou a nova proposta, acertada por um acordo das lideranças partidárias, que limitava a participação do capital estrangeiro em 49% do capital votante ou 83% do capital total da empresa apenas nos três primeiros anos de vigência da Lei Específica. Dessa forma, o Executivo avaliou a nova proposta como uma vitória, pois preservava o “interesse nacional” e, no futuro, poderia haver uma nova iniciativa legislativa para prorrogar esse prazo.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> O PFL também a considerou uma vitória, pois evitou a restrição quanto à origem do capital nacional ou estrangeiro, considerando o prazo de três anos uma “exigência cosmética, uma perfumaria”.

O segundo ponto da discórdia envolvia o órgão regulador, pois era uma exigência estabelecida na Emenda nº 8/95 e endossada pelos partidos aliados — PFL, PPB, PTB e PMDB. Por acordo de lideranças, o 2º Substitutivo do Relator deveria incluir um item estabelecendo a criação do órgão regulador, embora sua efetivação dependesse de uma lei a ser proposta pelo Executivo dentro de seis meses. Decorrido esse prazo, ele perderia a exclusividade dessa iniciativa. O Minicom acatou o acordo com restrições, pois a redação muito genérica do texto, no artigo 13, não explicitava a função de regulação que, na fase de transição (reestruturação do Sistema Telebrás), caberia ao próprio Minicom cumprir. O Ministro Sérgio Motta novamente pressionou os aliados. Mesmo contrariada, a liderança do PFL cedeu às exigências do Ministro: incluiu-se um parágrafo que estabelecia claramente aquelas funções. Na verdade, a controvérsia tinha um endereço certo: reduzir os poderes do Ministro, tendo em vista a disputa eleitoral futura. Isso sugere que as barganhas eleitorais estavam sendo disputadas como moeda de troca.

O terceiro ponto crítico foi o destino dos recursos das concessões de outorga. O Minicom considerava imprescindível a transferência direta deles para o órgão regulador, de forma a lhe assegurar a independência e a autonomia necessárias. A liderança do PPB também visava enfraquecer as pretensões políticas do PSDB e apoiou a emenda de Roberto Campos (PPS-RJ), que retirava do órgão regulador os recursos arrecadados com os leilões das concessões. Nessa indefinição, o Ministro propôs que ficassem a cargo do Minicom somente enquanto o Ministério estivesse exercendo a função de órgão regulador. Não satisfeitos, os aliados acenavam com outros pontos efêmeros, como flexibilizar também a telefonia celular fixa.

Embora atenta, a oposição manteve-se quase alheia à discussão, decidida a votar contra o substitutivo e a favor da limitação da participação do capital estrangeiro. Aglutinou-se em torno de duas emendas: uma, apresentada por Miro Teixeira (PDT-RJ), propunha uma regulamentação geral para todo o sistema de telecoms, e a outra, de Agnelo Queiroz (PC do B-DF), restringia a participação do capital estrangeiro. Havia um consenso entre o PDT e o PT de que a Lei Específica era inconstitucional, e, após sua aprovação, os partidos entrariam com pedido de inconstitucionalidade junto ao STF. E assim o fizeram.

Entretanto os ministros do STF derrubaram a liminar movida pelo PT e pelo PDT em 02.04.97. Essa decisão foi fundamental para a continuidade da abertura, pois evitou a interrupção do processo de licitação da Banda B. Apesar da derrota na arena do Judiciário, o Sinttel moveu várias ações regionais para suspender a licitação, obtendo liminares na Bahia (em 26.03.97), em Pernambuco (em 09.04.97), em São Paulo e em outros estados. Mas todas as ações foram cassadas com base na argumentação da Advocacia Geral da União.

O Projeto de Lei Específica<sup>4</sup> foi aprovado na Câmara dos Deputados, em 14.05.96. No Senado, o Projeto foi negociado com as lideranças aliadas para que o texto fosse votado na íntegra, sem emendas. Para isso, a Mesa do Senado providenciou a junção, numa comissão especial única, das três comissões que deveriam apreciar o projeto de lei — a de Constituição e Justiça (CCJ), a de Infra-Estrutura (CIE) e a de Assuntos Econômicos (CAE) —, para apressar sua tramitação. Como esperado, os fiéis aliados, os Relatores Ney Suassuna (PMDB-PB) da CCJ e Osmar Dias (sem partido - PR) da CAE, mantiveram, na íntegra, o projeto da Câmara, mas o Relator Hugo Napoleão (PFL-PI) da CIE apresentou projeto substitutivo. Este Senador Relator questionava a limitação da participação do capital estrangeiro, a inconstitucionalidade do projeto quanto à criação de subsidiárias da Telebrás para a telefonia celular da Banda A e a criação do órgão regulador. Enfim, sem a mínima chance de ser aprovado, o projeto substitutivo do Senador foi rejeitado na CIE por 16 votos a dois<sup>5</sup>. A rejeição obrigou a Mesa do Senado a nomear novo relator na CIE, indicando Vilson Kleinubing (PFL-SC), que adotou o mesmo relatório da CCJ e da CAE. Finalmente, ele foi aprovado no Plenário do Senado em 18.07.96, por 55 votos a seis.

No dia seguinte, a Presidência da República sancionou-o, convertendo-o na Lei nº 9.295, de 19.07.96, sofrendo um veto ao artigo 13, que criava o órgão regulador, sob a alegação de que a Constituição não permite ao Legislativo propor a criação de órgão público. Assim, a política de abertura passou a ter suporte legal para implementar a flexibilização dos novos serviços, juntamente com a Lei das Licitações, nº 8.666/93, a Lei das Concessões, nº 8.987/95, a Lei nº 9.074/95, que estabeleceu normas para outorga e prorrogação das concessões e permissões de serviços públicos, o Decreto nº 2.056, de 05.11.96, que aprovou o conjunto de normas que regulamentam a telefonia celular e a Norma Geral de Telecomunicações nº 20/96 (Gonçalves, 1997, p. 116-117).<sup>6</sup>

A Lei Específica inspirou preocupações tanto em relação à sua natureza quanto à sua consistência interna. Quanto à natureza, ela é uma lei mínima, regulamentando, de forma aparente e parcial, a organização de alguns serviços apenas, a criação de um órgão regulador temporário, o Minicom, e nada tratam-

---

<sup>4</sup> A aprovação do Projeto de Lei exigia apenas maioria simples, sendo aprovado por 315 votos a favor, 101 contra e sete abstenções.

<sup>5</sup> Também foi rejeitado o Substitutivo de José Edmundo Dutra (PT-SE), da oposição, por 18 votos a dois.

<sup>6</sup> Ver análise da regulamentação secundária da telefonia celular e dos editais de licitação em Gonçalves (1997, p. 116-133).

do sobre os demais aspectos institucionais. No tocante à sua inconsistência interna, cabe destacar três pontos: a Lei não estabeleceu qualquer proteção à empresa nacional de equipamentos; instituiu um órgão regulador sem qualquer vínculo com o Código Nacional de Telecomunicações vigente ou com a futura lei; e estabeleceu a criação das operadoras independentes para prover o serviço de telefonia celular da Banda A.

No essencial, podem-se sintetizar os seguintes aspectos importantes da análise acima: o papel das mediações cruciais do Executivo foi determinante no processo de decisão para conciliar os interesses; o episódio representou um ponto de inflexão da política de abertura e também demarcou a perda de capacidade política da oposição para influenciar as decisões.

### 4.3 - Lei Geral de Telecomunicações nº 9.472/97: as bases do novo modelo

Neste item, analisam-se a lei orgânica que organiza e institucionaliza o novo modelo competitivo e as decisões sobre as mudanças político-institucionais no mercado brasileiro, através da reestruturação do Sistema Telebrás e da proposta de privatização, bem como as intensas negociações em torno desses pontos que constituíram o conteúdo da nova Lei Geral de Telecomunicações, nº 9.472, de 17.07.97.

O Projeto da Lei Geral foi do Executivo e chegou ao Congresso Nacional em 12 de dezembro de 1996, tramitando sob o nº 2.648/96. **A Exposição de Motivos nº 231**, que acompanhou o projeto expunha as premissas e os objetivos da reforma estrutural e as principais diretrizes de organização do novo modelo. Mas o projeto ficou mais conhecido por PL nº 821/95, número de um projeto similar do Deputado Renato Johnsson (PFL-PR)<sup>7</sup>.

Decidiu-se que o Projeto da Lei Geral seria apreciado por uma comissão especial, para a qual as indicações dos cargos de presidente e relator envolve-

---

<sup>7</sup> A Comissão Especial de Telecomunicações apreciou o Projeto de Lei nº 821, de 1995, que regulamentava a Emenda nº 8, de 1995, e instituiu a política de exploração dos serviços públicos de telecomunicações e apensou os demais projetos de lei (31 projetos) que tramitavam no Congresso, visando, também, regulamentar a Emenda nº 8, de 1995. São eles: Projeto de Lei nº 1.117, de 1995, do Deputado Marcelo Barbieri; o nº 1.165, de 1995, do Deputado Miro Teixeira; o nº 2.626, dos Deputados Jacques Wagner, Sandra Starling e Sérgio Miranda; e, por fim, o de nº 2.648, de 1996, do Poder Executivo, conhecido por Projeto da Lei Geral de Telecomunicações.

ram grande disputa no principal bloco de apoio político do Governo, entre PFL e PMDB<sup>8</sup>. A composição política resultou na indicação do Deputado Paulo Bornhausen (PFL-SC) para presidir a Comissão Especial, atuando também como sub-relator parcial para a questão da reestruturação e da desestatização do Sistema Telebrás (Livro IV, da Lei), e do Deputado Alberto Goldman (PMDB-SP) para relator. Foram apresentadas 322 emendas ao projeto junto à Comissão Especial, das quais 37 foram aprovadas integralmente, e outras 37 só foram apreciadas parcialmente pelo relator.

Os fundamentos da lei encontram-se tanto na **Exposição de Motivos nº 231** quanto no relatório **Transformando o Setor de Telecomunicações do Brasil Rumo ao Século 21**, assinado pelo Ministério das Comunicações e pela consultoria McKinsey & Co. Inc. O documento dava respaldo à proposta de mudança, explicitando os objetivos, reafirmando as justificativas já conhecidas, propondo a regulamentação mínima necessária, apresentando os cenários de reestruturação do mercado e detalhando também todas as etapas da implementação do novo modelo. Os objetivos centrais da reforma eram **eliminar o papel empresarial do Estado**, introduzir o modelo competitivo e **maximizar o valor de venda do Sistema Telebrás**. Os primeiros representavam um compromisso político do Governo e inseriam-se na reforma do Estado, e o segundo visava gerar receitas para o Tesouro, tendo em vista seu valor econômico e a sua condição de última reserva de mercado de telecoms na América Latina.

Dois princípios básicos orientaram a modelagem do setor. O **princípio de universalização**, que significava o acesso a serviços de telecomunicações individuais para todos os brasileiros, com tarifas comercialmente razoáveis e níveis de qualidade aceitáveis. O mercado é o mecanismo de universalização do acesso aos serviços de telefonia. Foi aplicado o princípio constitucional da isonomia ao setor, inclusive com aperfeiçoamento desse conceito, na medida em que se ampliou o leque de benefícios, como a exigência de padrões de qualidade e de regularidade adequados à sua natureza, a liberdade de escolha do provedor de serviço, a inviolabilidade, o segredo da comunicação e a preservação da privacidade. Nesse sentido, a noção de universalização está referida ao direito do usuário, ao direito do consumidor individual ao acesso, tendo como

---

<sup>8</sup> As indicações dos cargos de presidente e de relator do projeto causaram grande disputa no bloco de apoio político do Governo, tendo por epicentro da discussão o projeto de reeleição do Presidente da República entre o PFL e o PMDB, bem como a Presidência do Senado e da Câmara dos Deputados.

dimensão exclusiva os usuários que podem pagar e não o direito ao acesso e ao uso como um direito universal dos cidadãos.

O **princípio da competição** na prestação dos serviços visava criar um cenário de plena competição entre as operadoras. Esse cenário tinha por pressuposto a privatização do Sistema Telebrás, embora fosse possível criar um ambiente competitivo sem privatizá-lo. A noção de ambiente competitivo implicava criar oportunidades de investimentos privados e opções de escolha aos usuários. O conceito proposto era o seguinte:

“A natureza competitiva do setor deverá criar a oportunidade para que a maioria dos usuários que requisitarem serviços de telecomunicações a tarifas comercialmente razoáveis tenham mais de uma opção de fornecimento desses serviços por parte de operadores que podem ou não possuir infra-estrutura própria e que podem utilizar diferentes tecnologias” (Br. Minicom, McKinsey, 1996, p. 10).

Portanto, cabia aos legisladores ordinários conformar, na Lei Geral, esses princípios fundamentais do modelo competitivo. O Quadro 4.1 apresenta, de forma esquemática, os caminhos a serem seguidos para atingi-los.

Quadro 4.1

Objetivos da reforma e os caminhos para realizá-la — 1996

OBJETIVOS FUNDAMENTAIS DA REFORMA	CAMINHOS PARA ATINGIR OS OBJETIVOS
A - Fortalecer o papel do Estado e eliminar seu papel de empresário	Privatização + Criação do órgão regulador
B - Aumentar e melhorar a oferta de serviços C - Em um ambiente competitivo, criar oportunidades atraentes de investimento, desenvolvimento tecnológico e industrial D - Criar condições para que o desenvolvimento do setor seja harmônico 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

FONTE: BRASIL. MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, MCKINSEY & Co. Inc. (1996). **Transformando o setor de telecomunicações do Brasil rumo ao século 21.** Brasília. p. 9.

Assim, tendo-se destacado os objetivos e os princípios básicos da reforma, a seguir analisam-se os demais elementos do conteúdo da Lei Geral.

## O conteúdo da Lei Geral de Telecomunicações

A Lei Geral aborda quatro temas centrais: os princípios fundamentais vistos acima; a criação e o funcionamento do órgão regulador; a reclassificação e a organização dos serviços de telecomunicações; e a reestruturação e a desestatização do Sistema Telebrás. Far-se-á uma leitura sucinta desses temas.

O tema que trata do órgão regulador prevê a criação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel),<sup>9</sup> de 1995, que deveria ser uma entidade integrante da Administração Pública Federal Indireta, submetida a regime autárquico especial e vinculada ao Ministério das Comunicações. A Anatel teria a competência de elaborar normas hierarquicamente inferiores às leis, velar pelo cumprimento da regulamentação das telecomunicações e expedir atos administrativos. Seria ainda responsável pela outorga de concessões e permissões, pela expedição de autorizações, pela fiscalização, pela intervenção e pela aplicação de sanções (Br. Minicom, 1996, p. 32).

A natureza de autarquia especial atribui-lhe o caráter de órgão dotado de personalidade jurídica, com fisionomia própria, inconfundível com os simples entes governamentais de direito público. Essas características se relacionam à independência decisória, ou seja, cabe-lhe a decisão final sobre os assuntos de sua competência, e seus dirigentes têm mandato fixo; possui autonomia de gestão quanto às licitações de compra e de outorgas e à administração de recursos humanos; e, também, autonomia orçamentária e financeira (Br. Minicom, 1996, p. 34). Portanto, a Anatel é uma entidade do Estado e integrante da Administração Pública Indireta, mas foi-lhe atribuído acentuado grau de independência. Nesse sentido, a natureza da Anatel enquadra-se nas diretrizes de reestruturação do próprio Estado, adequando-se aos papéis a ele reservados. Cabe destacar, ainda, o poder de arbitragem da Agência sobre os conflitos na organização dos serviços de telecomunicações. O conjunto de suas funções constam no artigo 19 da Lei Geral.

Por último, o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações, criado pela Lei nº 5.070, de 07.07.66, passou à administração exclusiva da Anatel. Esse fundo é

---

<sup>9</sup> No Projeto da Lei Geral, o órgão regulador tinha o nome de Agência Brasileira de Telecomunicações.

constituído por diversas fontes: outorgas onerosas de concessões de serviços de telecomunicações, nos regimes público e privado, inclusive multas e indenizações; outorga onerosa de uso de radiofrequência para quaisquer fins, inclusive multas e indenizações; taxas de fiscalização de instalação e de fiscalização de funcionamento; dotações consignadas no Orçamento Geral da União, etc.<sup>10</sup>

O terceiro tema trata da classificação e da organização dos serviços de telecomunicações. O artigo 60 da Lei tipifica o serviço de telecomunicações como o conjunto de atividades que possibilita a oferta de telecomunicação<sup>11</sup>, sendo considerado um serviço público e responsabilidade da União assegurar sua prestação, diretamente ou mediante outorga a terceiros. A conceituação teve por objetivo delimitar o campo de atuação da regulação e precisar o alcance da regulamentação. Significa que as operações de telecomunicações não tipificadas como serviço público poderão ser realizadas e prestadas pela iniciativa privada, como os serviços de valor adicionado, embora também estejam sujeitas à regulamentação pela União. No essencial, o serviço de telecomunicações é um serviço público classificado por dois critérios: quanto à abrangência dos interesses e quanto ao regime jurídico.

Quanto à **abrangência dos interesses** que atende (art. 62), eles se classificam em serviços de interesse coletivo e serviços de interesse restrito (particular):

- **serviços de interesse coletivo** caracterizam-se como os serviços abertos a todos, devendo ser prestados mediante concessão, autorização ou permissão, cujas existência, universalização e continuidade a União deve assegurar, e sujeitos aos maiores condicionamentos legais e administrativos da Lei Geral;
- **serviços de interesse restrito** (particular) são os demais serviços públicos, sujeitos aos condicionantes da regulamentação da União, mas que podem ser prestados livremente pelo setor privado — *trunking*, *paging*, *internet*, comunicação de dados, *bip* e *bap* — (Quadro 4.2).

Quanto ao **regime jurídico** de sua prestação (art. 63), os serviços de telecomunicações classificam-se em regime público e em regime privado:

---

<sup>10</sup> O aprendizado de outros países orientou a proposta do Minicom. Ver Gonçalves (1997) e **Exposição de Motivos nº 231**.

<sup>11</sup> **Telecomunicação** é a transmissão, emissão ou recepção, por fio, radioeletricidade, meios ópticos ou qualquer outro processo eletromagnético, de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza (Art. 61 da Lei Geral). **Estação de telecomunicação** é o conjunto de equipamentos ou aparelhos, dispositivos e demais meios necessários para a realização de telecomunicação, seus acessórios e periféricos (art. 61).

- os serviços prestados em **regime público** são aqueles tipificados como serviço público de interesse coletivo. Em certas condições, determinados serviços podem ser prestados em regime privado (por exemplo, o telefone fixo comutado ou alternado e destinado ao uso público);
- os serviços prestados em **regime privado** serão todos aqueles de interesse restrito ou particular que podem ser explorados livremente pelo setor privado (são os serviços públicos de interesse restrito que devem ser explorados em regime competitivo e atender ao direito do consumidor-usuário). Nessa modalidade, a Agência observará a exigência de mínima intervenção na vida privada (Quadro 4.2).

Quadro 4.2

Classificação dos serviços quanto à abrangência e ao regime jurídico de prestação

QUANTO À ABRANGÊNCIA DOS INTERESSES	
Serviços de interesse coletivo	Serviços de interesse restrito
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sujeitos a maior grau de regulamentação.</li> <li>- Maior proteção do usuário.</li> <li>- Fiscalização ampla.</li> <li>- Prestação no regime público ou privado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sujeitos à regulamentação de menor intensidade.</li> <li>- Fiscalização restrita.</li> <li>- Prestação no regime privado.</li> </ul>
QUANTO AO REGIME JURÍDICO DE PRESTAÇÃO	
Particular que explora serviço público	Particular que explora atividade econômica (serviço privado)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tem deveres de universalização e de continuidade de prestação do serviço.</li> <li>- Necessidade de outorga para a exploração do serviço.</li> <li>- Necessita de concessão ou permissão para exploração do serviço.</li> <li>- O direito de atuação nasce da outorga, que o Estado não é obrigado a dar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Não tem os deveres de universalização e de continuidade de prestação do serviço.</li> <li>- Não há outorga para exploração do serviço, mas apenas para o direito de uso de bem público (frequências).</li> <li>- Necessidade de autorização para prestação do serviço.</li> <li>- Tem direito de atuar desde que atenda aos requisitos eventualmente impostos.</li> </ul>

FONTE: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. COMISSÃO ESPECIAL TELECOMUNICAÇÕES (1997). **Audiência pública**. Brasília. p. 63. Várias reuniões.

Os serviços públicos de interesse coletivo prestados em regime público compõem duas situações genéricas: prestar serviços para **usuários econômicos** — situação em que as tarifas cobrem os custos operacionais e proporcionam um retorno atrativo ao capital privado investido, de modo que

a operadora, normalmente, atenda à universalização dos serviços —; e prestar serviços para **usuários não econômicos**, denominado **serviço universal**, aplicável à situação em que o custo de prover o acesso físico é elevado (localidades remotas, áreas rurais e escassamente povoadas, periferias urbanas, etc.) ou em que os usuários disponham de renda inferior à que seria necessária para cobrir custos operacionais e prover lucratividade atrativa.

Ou seja, no caso dos usuários econômicos, o mercado resolve. Significa dizer que o pressuposto da universalização para todos depende do desenvolvimento econômico, do crescimento do emprego e da renda. No caso dos usuários não econômicos, o acesso e o uso da telefonia dependem de incentivos financeiros e fiscais para prover os serviços financiados pelo Fundo de Universalização do Serviço de Telecomunicações (FUST)<sup>12</sup>. Entretanto a provisão desses serviços é de caráter temporário, devendo ser realizada, no futuro, pelo mercado.

Esse preciosismo conceptual dos serviços de telecomunicações expresso na Lei Geral visou evitar as confusões conceituais de serviço público, público restrito, limitado, etc. existentes no antigo Código Brasileiro de Telecomunicação nº 4.117, de 1962. Entretanto a dinâmica da emergência de novos serviços no setor, da mesma forma, poderá, num futuro imediato, tornar esse preciosismo conceptual obsoleto.

Outro aspecto na organização dos serviços trata dos condicionantes legais para estimular a competição e impedir a concentração econômica, estabelecendo poderes à Anatel para restringir, limitar e transferir as outorgas de concessões a empresas ou grupos empresariais; bem como lhe atribui poderes para aprovar as mudanças no controle das prestadoras de serviços do tipo cisão, fusão, transformação, etc., que põem em risco os contratos. A interconexão entre as redes será obrigatória para os concessionários. Reajustes e revisões tarifários também serão submetidos à apreciação da Anatel, e, após decorridos cinco anos, as concessionárias terão regime de liberdade tarifária. Além da atribuição de aplicar sanções aos concessionários infratores.

O quarto tema é a reestruturação e a desestatização. Por que inserir na Lei Geral um livro (IV) particularmente autorizando a reestruturação e a privatização do Sistema Telebrás? Justifica-se, primeiro, pelo fato de que a Lei nº 8.031, de 12.04.90, que criou o Programa Nacional de Desestatização, expressamente

---

<sup>12</sup> A criação do FUST depende de projeto de lei que tramita no Congresso Nacional. O Fundo seria financiado com recursos orçamentários e com a cobrança de 1% sobre a receita operacional líquida de todas as teles nos regimes público e privado.

excluiu a aplicação de seus dispositivos às empresas que exercessem atividades previstas no art. 21 da Constituição. Esse é o caso do Sistema Telebrás, embora essa barreira legal viesse sendo alterada pelo Minicom/Executivo através de medidas provisórias. Porém a Emenda nº 8/95 vedou expressamente a utilização de medida provisória para desestatizar o Sistema Telebrás. Justifica-se, em segundo lugar, pela exigência do inciso XX do art. 37 da Constituição, que estabelece a autorização legislativa para a criação das subsidiárias e das participações acionárias necessárias para viabilizar a reestruturação e a privatização. Assim, a inclusão do tema na Lei Geral autorizaria o Executivo a privatizar a Telebrás.

A reestruturação do Sistema Telebrás teve o significado de preparar a estatal para a privatização, realizando-se a cisão, a fusão, a incorporação, a criação de sociedades, a dissolução de sociedade, etc., tendo em vista alcançar o objetivo de maximizar o seu valor de venda. Isso implicaria reagrupar as 27 teles estaduais mais a Embratel em apenas três a cinco teles regionais, mais a Embratel de âmbito nacional. Entretanto, segundo a **Exposição de Motivos nº 231**, admitia-se adotar a regionalização mais adequada à época da desestatização.

Em relação à privatização, a Lei estabelecia a criação de uma comissão especial de supervisão, a ser instituída pelo Minicom, com competências similares às do Conselho Nacional de Desestatização do PND, para conduzir o processo de privatização.

Concluindo essa análise do conteúdo da Lei Geral, o Livro I registra os princípios fundamentais. Seus seis artigos deixam clara a eliminação do papel empresarial do Estado e suas novas funções de regulação. As medidas constantes do Livro II realizariam parte de um objetivo: **fortalecer o papel regulador do Estado** através da criação do órgão regulador. O Livro III trata da organização dos serviços, pretendendo realizar três objetivos principais da **reforma (aumentar e melhorar a oferta de serviços, criar oportunidades atraentes de investimentos, criar condições para o desenvolvimento do País)**. A idéia de força aqui são os princípios da competição e da universalização. No Livro IV, as medidas complementam o objetivo de **eliminar o papel empresarial do Estado**, bem como o objetivo de **maximizar o valor de venda do Sistema Telebrás**, através da sua reestruturação e privatização.

## O debate na Comissão Especial de Telecomunicações

A discussão do conteúdo da Lei Geral na Comissão Especial de Telecomunicações foi submetida a reuniões e audiências públicas que subsidiaram e apoiaram as decisões parlamentares. Nas audiências públicas, foram ouvidos

23 conferencistas, representantes dos interesses.<sup>13</sup> Cabe aqui resgatar apenas as principais posições dos agentes mais representativos, que atendam estritamente ao objeto da pesquisa, frente à extensa documentação disponível.

Primeiramente, cabe perguntar o que há de novo nesse debate sobre a abertura? Podem-se adiantar poucos avanços no debate. A proposta fechada da nova regulamentação não evitou o enfrentamento de alguns pontos críticos da política de abertura, até então negligenciados e neutralizados, como as questões da natureza da agência, do destino da indústria nacional de teleequipamentos e da tecnologia nacional, da universalização para usuários não econômicos, etc.

No papel de principal artífice da política de abertura, o Ministro Sérgio Motta fez uma extensa exposição do projeto. Destacou a evolução das telecoms brasileiras, ponderou o cenário mundial em transformação e a necessidade de mudanças no Brasil, desprezou as experiências que criaram monopólios ou duopólios e elogiou o modelo norte-americano. Ou seja, sugeriu que a equipe de trabalho no Minicom elegesse como referência o modelo norte-americano de telecomunicações (fragmentado por área e por serviço, competitivo e totalmente liberado). Disse estar se apoiando na experiência internacional para evitar os equívocos dos outros, citando: “Acho a legislação norte-americana extremamente adequada e nova. O nosso modelo tem algo a ver com ela” (Br. Câmb. Deputados, 1997, p. 67). Discorreu ainda sobre os princípios fundamentais da reforma: completar a universalização e alcançar a plena competição.

O Ministro defendeu a necessidade de estabelecer limites à participação estrangeira, dizendo:

“Nós defendemos que, em qualquer um dos serviços, pode o Presidente estabelecer limites de capital. Por quê? Há países, como a Alemanha, onde são 20%. Em outros são 30%. Por que não temos de defender nosso interesse?(...) Nós temos de defender o interesse deste País. O maior programa da História deste País, que é a indústria nacional, tem de participar ativamente, sim, em *joint-ventures*. Não é

---

<sup>13</sup> Os palestrantes convidados foram os seguintes: Ministro Sérgio Motta; Fernando Xavier Ferreira, Presidente da Telebrás; Renato Navarro Guerreiro, Secretário Executivo do Minicom; Cristiano R. Tatsch, Presidente da CRT; Rui Salgado Ribeiro, Presidente da Ceterp; Dilson Dalpiaz Dias, Vice-Presidente da CTBC; Raul Antônio Del Fiori, Diretor da Promon; Márcio Almeida Wholers, Professor da Unicamp; Luiz Carlos Mendonça de Barros, Presidente do BNDES; Verner Döttmer, Diretor da Abinee; Almir Munhoz, Presidente da Fenatel; Ricardo Queiroz, Coordenador da Fittel; Luciano Coutinho, Professor da Unicamp; Hélio Marcos M. Graciosa, Presidente do CPqD; Rod Porter, representante da FCC; Paulo Lopes, representante da Comunidade Econômica Européia; Luís Di Benedetto, representante da Telefónica Argentina, e outros.

protecionismo, porque isso não existe no País. É um associação para a competição com investimentos” (Br. Câ. Deputados, 1997, p. 35).

Na verdade, a participação do capital estrangeiro sempre foi uma questão crítica e controversa na política de abertura. A declaração do Ministro buscou contemporizar com os parlamentares e escamotear o debate e, assim, manter a proposta de delegar a decisão ao Presidente da República. Porém insistiu na idéia de estabelecer limites ao capital estrangeiro, como também o fazem outros países — Estados Unidos em 25%, Espanha em 30%, Itália em 30%, etc. Propôs criar reciprocidade com os demais países em relação à participação do capital estrangeiro nos acordos envolvendo a Organização Mundial do Comércio (OMC). A expressão “temos de defender nosso interesse” significa, concretamente, resguardar os interesses do capital nacional ou assegurar a inserção do grande capital nacional nas futuras operadoras. Inclusive, sustentou a idéia de que os recursos da privatização das teles deveriam financiar a participação e os investimentos das empresas nacionais para garantir a competição em igualdade de condições, além de incentivos fiscais e aduaneiros, para a indústria nacional de equipamentos.

No questionamento ao Ministro, as forças de oposição inquiriram sobre os fundamentos da proposta, a decisão de dividir o Sistema Telebrás ao invés de mantê-lo (como uma única empresa) para garantir uma posição de vantagem no *ranking* internacional das telecomunicações, como fizeram os principais países da Europa. O Ministro respondeu que a criação de uma única empresa, pelo tamanho geográfico do País, seria criar um “paquiderme ineficiente”, como é o caso da France Telecom e da British Telecom. A oposição também questionou a negligência da proposta em relação à universalização, dada a existência da grande heterogeneidade social e a excessiva concentração de renda do País. Essa era uma preocupação não dissipada dos parlamentares, pois se temia que a privatização prejudicaria os municípios mais pobres, onde residiam os usuários não econômicos, nos quais a iniciativa privada não teria interesse em prover serviços. Quando perguntado pelo Deputado Milton Temer (PT-RJ) “(...) porque vamos entregar o que fizemos com tudo isso que Vossa Excelência elogiou, como no caso da Bacia das Almas?” ou seja, deixando o povo de fora, o Ministro respondeu:

“O negócio da Bacia das Almas é opinião sua. Na minha, vale R\$ 80 bilhões, sem a Embratel no meio. Com a Embratel, vai a quase R\$ 100 bilhões. Eu não vou render-me a ‘conversinhas furadas’ de especuladores da Bolsa de Nova Iorque. Não nos renderemos.

“Este Governo não tem negócio com ninguém, vamos é pegar o melhor preço, R\$ 100 bilhões: são pelo menos R\$ 22 bilhões para o Tesouro, mais R\$5 ou R\$ 6 bilhões da Banda B, subindo para R\$ 28 bilhões, mais as privatizações, depois, de satélites, de estações de televisão, de cabos. Iremos arrecadar de R\$ 30 a R\$ 40 bilhões, que hoje só alimentam as corporações na Telebrás (...)” (referindo-se ao fundo de pensão Telos e aos funcionários) (Br. Câm. Deputados, 1997, p. 96).

A base governista na Comissão esteve atenta à palestra do Ministro, questionando pontos genéricos do Projeto ou temas das suas respectivas emendas apresentadas. No essencial, emergiram os mesmos pontos críticos do processo de abertura. Discorrendo sobre eles, o Ministro justificou o modelo competitivo e o novo papel regulador do Estado; propôs atrair o capital estrangeiro, mas acenou com a possibilidade de limitar sua participação nas futuras teles; defendeu a participação do grande capital nacional; inclusive, defendeu a necessidade de manter *golden share* na Embratel; e reafirmou o objetivo de maximizar o valor de venda do Sistema Telebrás.

A exposição do Dr. Luiz Carlos Mendonça de Barros, Presidente do BNDES, detalhou o papel do Banco no Programa Nacional de Desestatização (PND) e o papel de agente operativo na privatização das operadoras de telecomunicações, tendo a função de definir a modelagem de venda, organizar o leilão e vender o controle acionário da estatal. Teceu considerações sobre as motivações do Executivo para proceder à desestatização, bem como sobre a dificuldade enfrentada para obter recursos de investimentos e as pressões das mudanças tecnológicas cada vez mais globalizadas. No debate com os parlamentares, exaltou os resultados alcançados com o PND e o desempenho positivo que as empresas privatizadas vinham obtendo para reforçar seus argumentos. Por último, fez referência ao fato de que a desestatização em curso não partia da premissa de negação do Estado, mas era para ajustá-lo no papel de regulador do mercado. Ou seja, o ambiente competitivo não ocorre espontânea e simultaneamente, por isso cabia instituir um órgão regulador independente e atrelado ao Estado.

Do debate na Comissão, destacou-se a intervenção do Relator Alberto Goldman (PMDB-SP), que questionou a decisão de privatizar com a opção da venda do controle acionário da estatal e não com a opção da venda pulverizada das ações. Respondendo, Dr. Luiz Carlos argumentou que a modelagem da venda dos ativos da Telebrás (privatização) atendia aos objetivos primordiais da política de abertura: o de maximizar o valor da venda e o de recuperar a capacidade de investimentos das operadoras. Primeiro, a venda do controle acionário possibilitaria realizar um preço maior do que a venda pulverizada das ações. Por quê? Porque se vendem não só as ações da empresa, como também o controle

da empresa. O mercado paga um prêmio por essa situação. Segundo, a venda para um grupo estratégico, formado por grandes empresas e incluindo uma operadora do setor, possibilitaria maior rapidez na mobilização de capital para investimento do que no caso da venda pulverizada das ações (Br. Câ. Deputados, 1997, p. 20). Portanto, essa forma de abertura diferenciava-se do padrão europeu, que optou pela pulverização das ações das estatais, sem definir o grupo controlador, e manteve um certo controle pelo mecanismo de *golden share*.

A indústria esteve representada pelo Sr. Verner Dittmer, Diretor da Abinee, e pelo Sr. Raul Antônio Del Fiol, Diretor-Presidente da Promon Eletrônica. O representante da Abinee abordou a política industrial, as condições da indústria frente ao mercado e fez sugestões ao Projeto de Lei. Ponderou que a indústria estava pronta para atender, adequadamente, à demanda do setor, à capacitação tecnológica e à geração de novos empregos diretos e indiretos. Assim, manifestou-se contra a abertura do mercado para importação de teleequipamentos, como ocorreu no caso das importações de equipamentos para a telefonia celular da Banda B, e reafirmou a proposta da Abinee de política industrial para o setor que contemplasse quatro pontos: (a) incentivo à fabricação local (estabelecer alíquotas sobre importações, cotas de importações, incentivos à exportação, incentivos fiscais a P&D); (b) estímulo ao desenvolvimento; (c) certificação técnica para todos os equipamentos e sistemas a serem instalados no Brasil; (d) igualdade e oportunidade, por um período transitório, nas aquisições das novas operadoras (Br. Câ. Deputados, 1997, p. 15). Enfim, a tese da Abinee pretendia preservar os interesses da indústria instalada no País, não significando uma proteção do tipo da reserva de mercado, mas a promoção de investimentos, P&D, emprego, etc, pois, a privatização e a política de abertura do mercado poderiam ser tanto uma oportunidade de desenvolvimento da indústria como também uma ameaça à mesma. O risco de as futuras operadoras privatizadas virem a cair nas mãos de operadoras internacionais que já tivessem acordos globais com seus fornecedores prediletos era real. Por isso, a proposta resguardava os interesses da indústria instalada no País.

O Sr. Raul A. Del Fiol, representando a indústria nacional, abordou a política tecnológica e industrial vigente e seus instrumentos, o futuro ambiente competitivo no setor e as condições fixadas na Lei Geral. Em relação à política de telecoms vigente até então, teve como meta a redução da dependência tecnológica e a substituição de importações. Ela se viabilizou com a pesquisa realizada pelo CPqD, pela respectiva transferência das diversas tecnologias geradas para as indústrias nacionais e, principalmente, pelo uso do poder de compra do Sistema Telebrás. Desse modelo, obteve-se a produção nacional de 95% dos teleequipamentos empregados no Sistema Telebrás. Para Del Fiol, a reversão desse quadro em 1996 significava o esgotamento dessa política, que chamou de modelo estatal.

No novo ambiente, com a entrada de agentes privados, o poder de compra do Sistema Telebrás cederia lugar para o sistema de aquisição por negociação preservando lealdades com fornecedores no Exterior e grandes aquisições de teleequipamentos centralizadas. Portanto, em defesa da produção nacional, Del Fiol sugeriu providências, como alterar o artigo 71, prevendo que não só as empresas prestadoras dos serviços fossem as beneficiárias dos incentivos fiscais e aduaneiros, mas também as fornecedoras de equipamentos; criar o Fundo de Desenvolvimento de Telecomunicações, provido com os recursos da privatização e gerido pelo BNDES, para financiar a indústria e os provedores de serviços; estabelecer os padrões para os equipamentos de telecomunicações; e transformar o CPqD em fundação de direito privado. Em suma, o teor do depoimento de Del Fiol explicitou o desacordo da indústria nacional infante com a política industrial e tecnológica do Minicom. O destino da indústria nacional e da tecnologia nacional tornaram-se questões críticas e sem solução de continuidade de no novo modelo.

As posições das organizações sindicais foram defendidas por Almir Munhoz, Presidente da Fenattel, Ricardo Queiroz, Coordenador da Federação e Marcelo Beltrão, Diretor de Pesquisa e Tecnologia. No essencial, os sindicalistas formularam uma proposta única de reestruturação do Sistema Telebrás. Buscaram argumentos, fazendo uma reflexão crítica da experiência de abertura nos países da América Latina, nos seguintes termos: apontaram a forma passiva da privatização implementada, sem a participação majoritária das empresas nacionais, acarretando a perda da autonomia nacional para a formulação de uma política industrial e tecnológica; citaram a possível ocorrência de aumentos exorbitantes de tarifas; criticaram a criação de órgão regulador fraco para arbitrar as disputas entre operadoras gigantes. Suas propostas tinham as seguintes linhas centrais: (a) promover a reestruturação da Telebrás, respeitando os interesses dos trabalhadores, no sentido de que sua adesão à reforma viabilizaria todos os interessados nas telecoms — os usuários, os fornecedores, os trabalhadores e o Governo —; (b) criar um órgão regulador independente e voltado para o interesse público, tendo independência decisória e financeira, transparência e alta qualificação de seus conselheiros; (c) realizar contrato de gestão e eliminar as amarras burocráticas da legislação para criar flexibilidade administrativa, financeira, comercial e de capital; (d) criar uma **empresa única, a Brasil Telecom**, com atuação internacional ativa para viabilizar a racionalização da estrutura interna do sistema. A “Brasil Telecom” deveria permanecer sob controle público, para gerar uma infra-estrutura necessária de telecoms e criar uma empresa única com o porte global necessário para enfrentar a concorrência interna, participar do jogo das telecomunicações mundiais, sustentar o parque industrial nacional e o desenvolvimento científico e tecnológico.

Portanto, a Fenattel e Fittel foram contra o desmembramento e a privatização da Telebrás, propondo a formação de uma empresa única forte, estruturada e com capacidade para concorrer internacionalmente e projetar o País no plano internacional das telecoms. A proposta tem o mérito de reforçar e projetar a posição do Brasil no *ranking* internacional, a exemplo das experiências da Telefónica de Espanha, França Telecom, Itália Telecom, Portugal Telecom, Coreia Mobile Telecom, Bell Canadá, British Telecom, etc. É importante frisar que a proposta de empresa única foi o elemento novo na estratégia da oposição. Essa reestruturação do Sistema Telebrás poderia resultar na criação da Brasil Telecom como monopólio estatal. A proposta era perfeitamente compatível com a criação do regime competitivo nos termos do novo modelo estabelecido na Lei Geral. Sem dúvida, tratava-se de uma proposição forte, nacionalista e contextualizada nos cenários das mudanças no setor.

Na condição de especialista em telecomunicações, o Dr. Márcio Almeida Wholers, Professor da Unicamp, abordou três tópicos: os modelos internacionais de reestruturação do setor; a internacionalização das telecomunicações na América Latina; e considerações gerais e tópicas ao Projeto de Lei Geral. Primeiro, destacou as cinco etapas do processo acelerado de reestruturação das telecoms brasileiras, confrontando-o com o longo processo de reestruturação realizado nos países centrais.<sup>14</sup> As mudanças motivadas pela difusão acelerada da tecnologia da informação e da comunicação levam a duas “megatendências” em todo o mundo: a utilização das telecoms como vantagem competitiva e a revisão das estratégias empresariais dos atuais operadores e dos *newcomers* para estabelecer alianças globais. Em consequência, esses fatores pressionam por revisão no modo de regulamentação das telecoms, constituindo modelos de reestruturação específicos em cada país. Esses modelos foram classificados nos seguintes tipos: modelo anglo-saxônico (Inglaterra); modelo europeu continental de transição coordenada (França, Alemanha, Espanha e Japão); modelo latino-americano hispânico (Argentina, México, Peru, Chile, Colômbia, etc.); e modelo latino-americano brasileiro. São características comuns desses modelos uma relativa desconcentração, a desestatização e a nova função reguladora do Estado. Outra característica é a forte presença de grandes empresas operadoras, com massa crítica para enfrentar a competição no mercado mundial.

Por último, fez uma avaliação geral do Projeto da Lei Geral, enfatizando seus pontos fortes, como a constituição do órgão regulador, a redefinição e

---

<sup>14</sup> As mudanças nas telecoms dos EUA levaram 23 anos; na Europa Continental, levaram 16 anos; no Japão, 14 anos; na Inglaterra, 10 anos.

classificação dos serviços, a definição das condições técnicas e econômicas para o estabelecimento da concorrência na rede básica, a noção de universalização dos serviços e dos mecanismos de seu financiamento. Como pontos fracos, citou a omissão em relação à política industrial e ao desenvolvimento tecnológico nacional; a indefinição quanto aos prazos de abertura da rede básica e quanto ao projeto nacional de internacionalização das telecoms; a proposta de reestruturação e ou privatização da Telebrás, que diminui massa crítica para participar das redes tecnológicas internacionais; o menor poder de barganha face aos acordos de fornecedores; a falta de escala para participar em outros mercados, a pouca experiência com o órgão regulador, dentre outros (Br. Câm. Deputados, 1997c, p. 879).

Importa ressaltar o depoimento do Dr. Márcio criticando a proposta de reestruturação do Sistema Telebrás frente à tendência internacional do setor e como os pontos fracos destacados demarcam sua posição a favor da criação de uma empresa única para competir nas redes internacionais e da política industrial e tecnológica setorial.

Efetivamente, os depoimentos sobre os pontos mais críticos da Lei Geral foram deslocados da arena do Congresso Nacional, realizando-se uma audiência pública na sede do CPqD, em Campinas, São Paulo, em 21.03.97. Nela foram ouvidos o Dr. Luciano Coutinho, Professor da Unicamp; Sr. Hélio Marcos Graciosa, Presidente do CPqD; Sr. Enilson Flávio Martinez Camalesi, Diretor do Sinttel; José Elis Ripper Filho, representante da empresa Algar Microeletrônica; e Lourival Carmo Mônaco, Presidente da Finep. Os palestrantes resgataram o importante papel do CPqD nesses 20 anos, tendo uma missão voltada para o desenvolvimento de inovações de produtos de equipamentos e dispositivos transferidos à indústria nacional. Nos anos recentes, a missão do Centro tem sido influenciada pela nova noção de inovações, com maior ênfase na geração de sistemas de operação e de *software*, que agregam valor aos negócios e aumentam a competitividade do sistema. A capacitação atual tem ênfase em produtos industriais, *software*, sistemas e especificações de produtos.

O acirramento do debate em torno dos pontos críticos, o Projeto da Lei Geral e a participação de representantes dos atores mais afetados com as mudanças fizeram com que o comando da Comissão Especial se deslocasse do Congresso Nacional para o CPqD, em Campinas, São Paulo, em 21.03.97.

O Professor Dr. Luciano Coutinho ponderou, apesar dos méritos da Lei Geral, que ela não assegura a produção de equipamentos de telecoms e de *software* no País, muito menos o desenvolvimento tecnológico. Nem a **Exposição de Motivos nº 231** do Minicom e nem o artigo 187, do Projeto da Lei Geral tiveram a pretensão de preservar a capacitação do CPqD. Na verdade, tornou-se indefinido o futuro do Centro de Pesquisa. Na sua opinião, a lei deveria assegu-

rar incentivos fiscais à indústria nacional de equipamentos e à capacitação do CPqD. Por outro lado, manifestou-se favorável à privatização do Sistema Telebrás, mas deveria ser feita com controle nacional, de forma compartilhada e mantendo o controle estatal sobre a empresa. Essa proposta contrariava aquela do Projeto de fragmentação da estatal, devido à possibilidade de controle por grupos estrangeiros, que poderiam promover a exclusão de fabricantes nacionais de equipamentos. A fragmentação da Telebrás só faria sentido se o Executivo pretendesse a desnacionalização das operadoras. Porém, em relação a isso, reafirmou que o Brasil deveria manter o controle da empresa.

O Professor fez duas sugestões ao Projeto de Lei. Uma de manter o Centro ligado às novas operadoras, tendo como fonte de recursos um percentual sobre o faturamento das novas operadoras e das concessões. Ela teria a vantagem de dar continuidade às atividades do Centro, mas teria como desvantagem o fato de que, no futuro, a competição entre as operadoras geraria conflitos. A outra, mais simpática para os presentes, inclusive para o próprio Ministro Sérgio Motta, seria transformar o CPqD em uma fundação de direito privado, inicialmente recebendo um suporte financeiro básico, inclusive com os recursos provenientes de um fundo de desenvolvimento tecnológico para as telecomunicações e dos contratos de risco feitos junto ao setor privado. As fontes de recursos do fundo viriam do custo das concessões, de um percentual sobre o faturamento das operadoras ou de uma parcela da rentabilidade do investimento efetuado e de parte dos recursos da privatização.

A temática dessa audiência pública foi a mais densa em termos de informações, nível técnico, discussões de propostas, debate sobre a real situação do setor e sobre a dissensão da Lei Geral. O deslocamento da arena do debate sobre esses pontos críticos para Campinas e fora do Congresso Nacional, oportunamente, colaborou para atenuar e neutralizar sua repercussão na Comissão Especial e na grande mídia.

O Sr. Renato Navarro Guerreiro, no cargo de Secretário Geral do Minicom, participou da última audiência pública da Comissão Especial, no Congresso, em 26.03.97. O Secretário fez uma extensa exposição e análise do Projeto da Lei Geral, respondendo ponto por ponto, questionado pelos deputados. Especificamente, em relação à indústria nacional e ao desenvolvimento tecnológico, quando inquerido, recorreu ao argumento que seriam aspectos que envolveram decisões de outra área do Executivo e extrapolavam os objetivos e a especificidade do Projeto de Lei. Quanto ao destino do CPqD, caberia ao Legislativo definir o rumo adequado, e o Executivo acolheria a decisão. No essencial, para não repetir pontos já abordados, registra-se do debate uma revelação importante sobre a reestruturação.

**Deputado Walter Pinheiro (PT-BA):**

“Nós concordamos que o fundamental agora é discutir o [mercado] interno. Se não temos mercado interno fortalecido, não temos a menor capacidade de sair para fazer nenhum tipo de investimento fora, nem parceria. O que achamos que a Telebrás tem condições de fazer é o que a Europa fez: fortaleceu seu mercado e saiu para as parcerias internacionais a partir de um mercado forte, tanto do ponto de vista das operadoras como no campo do desenvolvimento e da pesquisa, e sobretudo na questão industrial [inclusive as grandes operadoras norte-americanas]” (Br. Câ. Deputados, 1997, p. 78).

**Sr. Renato Guerreiro:**

“Na realidade, esta discussão é excepcional, mas acho que está baseada numa questão ideológica que antecede o modelo, se é ou não de empresa única. Está baseada na seguinte questão ideológica: o Estado deve ou não deve prestar o serviço? **Ora, sobre isso, estamos partindo da premissa de que há uma decisão política do Estado**, tomada em conjunto com o Congresso Nacional, de flexibilizar o monopólio, de poder haver a participação da iniciativa privada na prestação do serviço (grifo nosso)” (Ibid. p. 78).

**Deputado Walter Pinheiro (PT-BA):**

“Mas nós não temos discordância nesse aspecto nem estamos fazendo a discussão do Estado. Acho que aí está a deturpação. Não discordo do modelo de Estado que Vossa Senhoria propõe. Mas estamos falando da ordem. O que está em debate, agora, não é a entrada do Estado, mas, sim, como se dará a competitividade no espaço chamado Brasil. Há uma grande diferença” (p. 79).

**Sr. Renato Guerreiro:**

“Acho que há, sim, **porque a decisão de privatizar já está tomada**, digamos assim, **dentro do modelo do Governo** e com a aprovação do Congresso, que votou a emenda constitucional. **O Estado vai afastar-se da atividade operacional** (grifos nossos)” (Ibid. p. 79).

Efetivamente, a decisão política do Executivo de privatizar a Telebrás e de fazer a reforma do Estado para afastá-lo da atividade produtora de bens e serviços foi uma revelação fundamental que se buscou destacar no trabalho. A decisão teve ainda o aval do Congresso Nacional. Também se procurou enfatizar a preferência do capital nacional no controle das teles a serem desestatizadas e a atração do capital estrangeiro. Mas essa questão permaneceu indefinida no debate, reservada para a competência do chefe do Executivo.

A seguir, examinam-se o processo de definição do projeto substitutivo na Comissão Especial e a incorporação das emendas e sugestões do debate no parecer do Relator. A tramitação do Projeto<sup>15</sup> não evitou as divergências entre parlamentares sobre vários temas. Para caracterizar o embate, compararam-se as principais alterações introduzidas pelo Relator com a proposta original do Projeto do Executivo, pois, em princípio, o projeto substitutivo do Relator deveria absorver as contribuições das emendas parlamentares, dos debates e das audiências públicas.

No **1º Substitutivo**, o Relator adotou a mesma estrutura e conteúdo do projeto original, mesmo absorvendo as 37 emendas. Entretanto as alterações praticamente mantiveram intacta a proposta do Executivo, porém tornaram as normas do setor mais democráticas e descentralizadas, além de terem sido feitos pequenos ajustes para clarear o texto original. Significa que nenhuma das emendas que propunham alterações substantivas ao Projeto foi aceita. No Quadro 4.3, destacam-se as principais modificações.

Contudo o Substitutivo manteve regras muito tímidas para evitar a concentração econômica no setor. As limitações à concentração ou à propriedade cruzada ficaram restritas ao mesmo tipo de serviço e à mesma área de exploração. Não há impedimento a que um mesmo grupo empresarial detenha as redes de telecomunicações, emissoras, jornais, satélites e explore qualquer serviço de telecoms em todo o País. Esse vício veio das normas liberadas nas concessões da Banda B. Além disso, o Relator não acatou a sugestão da Abinee, de definir uma política para a indústria local e para o desenvolvimento tecnológico nacional.

Em conseqüência, o Substitutivo exaltou o debate, pois omitiu pontos importantes pautados nas audiências públicas, ou que foram mantidos indefinidos ou foram negligenciados. Além disso, a discussão ampliou-se com a realização de reuniões conjuntas entre a Comissão Especial e a Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicações e Informática. Desse embate resultou o 2º Substitutivo do Relator. Os principais pontos polêmicos estão listados no Quadro 4.4.

O **2º Substitutivo** recebeu 218 emendas, sendo 18 aceitas integralmente pelo Relator e 19 incorporadas parcialmente. Novamente, ele exaltou o debate, promoveu pressões e reivindicações dos atores diretamente envolvidos. Cabe destacar aqui que a segunda proposta do Relator **resgatou todos os itens que o ator Minicom considerava fundamentais e, por isso, “não abria mão”**, além de inserir alterações pontuais e omitir outras, conforme o Quadro 4.5. Notavelmente, nenhuma emenda da oposição sobre aqueles pontos críticos foi aceita.

---

<sup>15</sup> A Lei Geral tramitou na Câmara dos Deputados sob o nº 2.646/96.

## Quadro 4.3

1º Substitutivo: principais modificações introduzidas pelo Relator

<p><b>Livro I - Os princípios fundamentais</b>  Art. 1º - <b>atribuiu também ao Congresso</b> a competência sobre as decisões da política do setor.  Art. 2º - agregou os deveres do poder público.  Art. 3º - englobou os deveres dos usuários para contrapor a primazia dos direitos do usuário no texto original.</p>
<p><b>Livro II - O órgão regulador</b>  Art. 7º - alterou a denominação da agência (de Agência Brasileira de Telecoms) para Agência Nacional de Telecomunicações e especificou a natureza da sua independência.  Art. 17º, parágrafo IV - manteve a decisão do Presidente da República sobre a participação do capital Estrangeiro.  - Limitou o mandato dos conselheiros a cinco anos.</p>
<p><b>Livro III - A organização dos serviços</b>  - Introduziu conceitos de serviços de telecoms.  - Manteve sob controle do Minicom e da Anatel os recursos obtidos com a cobrança com concessões, permissões e autorizações.  - Estabeleceu que a telefonia fixa fosse comutada como serviço público de interesse coletivo.  - Incluiu a radiodifusão também submetida à Anatel.  - Atribuiu preferência de utilização do satélite brasileiro sobre o estrangeiro.  - Assegurou o direito de uso das redes pelos operadores de serviços de valor adicionado e de satélites, cabendo à Anatel regular.</p>
<p><b>Livro IV - Reestruturação e desestatização</b>  A privatização do Sistema Telebrás só poderia ser concretizada após a aprovação do Plano Geral de Outorgas.</p>

## Quadro 4.4

Pontos polêmicos do debate sobre a Lei Geral de Telecomunicações na Comissão Especial

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quem decidiria sobre os recursos obtidos com as concessões, permissões e autorizações para a exploração privada dos serviços.</li> <li>- A independência da Anatel com natureza de autarquia especial.</li> <li>- O poder da Anatel de elaborar seu próprio orçamento sem passar pelo crivo do Congresso.</li> <li>- A função da Anatel de estabelecer as metas de universalização sem passar pelo Congresso.</li> <li>- A função da Anatel de aprovar o plano de outorgas sem passar também pelo crivo do Congresso, tornando vago o modelo a ser adotado e dúbio quanto à concentração do mercado.</li> <li>- A questão do desinteresse pela Região Norte, que passou a ser uma área problema, o segmento chamado "osso" das telecomunicações, passível de serviço universal a ser coberto com recursos públicos.</li> <li>- A questão do destino a ser dado ao CPqD.</li> <li>- A definição da política industrial de incentivo à indústria nacional de equipamentos de telecoms é omissa; não atende aos interesses da Abinee.</li> <li>- A competência do Executivo sobre a participação do capital estrangeiro só seria limitada, condicionada aos interesses do País e às relações internacionais.</li> </ul>
---

A participação do capital estrangeiro revelou-se um ponto crítico. O Deputado Roberto Campos (PPB-RJ) propôs, em emenda, o tratamento igualitário quanto às origens do capital. Mas não foi aprovada. Permanecia ainda a proposta articulada entre o Minicom e a base governista de limitar a participação em 49% do capital das teles, como foi estabelecido para a telefonia celular da Banda B. A proposição foi contrariada por um destaque encaminhado pela liderança do PPB, encampado também pelo PFL e pelo PTB, propondo a retirada desse item da Lei Geral. Mas ela foi vencida na Comissão Especial. Enfim, o 2º Substitutivo aprovado reservou ao Poder Executivo estabelecer os limites à participação do capital estrangeiro. Contudo cabe frisar que o Ministro Sérgio Motta se declarou favorável à definição de limites ao capital estrangeiro, sob o argumento de que: “As nossas empresas não poderão se transformar em escritórios de representação de operadoras internacionais” (Telecom, ago. 1997, p. 43). A experiência do modelo adotado na Banda B havia dado certo e mostrou ser um estímulo ao capital nacional.

#### Quadro 4.5

##### 2º Substitutivo: principais modificações e itens resgatados pelo Relator

- Manteve a competência exclusiva do Executivo sobre a definição do serviço que seria prestado em regime público ou privado, retirando essa função do Congresso, mediante lei, como queria o Relator.
- Restabeleceu o limite de sete anos para o primeiro mandato dos conselheiros da Anatel, antes eram cinco anos.
- Restabeleceu a reeleição do presidente do conselho da Anatel (por mais quatro anos).
- A Anatel voltou a dispor, além dos recursos arrecadados com as taxas de fiscalização, dos recursos das outorgas para assegurar sua autonomia financeira.
- A participação do capital estrangeiro só seria limitada pelo Executivo, levando em conta os interesses do País no contexto de suas relações.
- Foi excluído do texto o poder de a Anatel estabelecer restrições à participação de empresas de telecomunicações ou radiodifusão (modificado por pressão dos parlamentares e proprietários de rádio e televisão).

Portanto, o 2º Substitutivo resgatou todos os itens do projeto original do Executivo, os quais o Minicom não admitia negociar, como a participação estrangeira, a natureza independente da Anatel, a função de a Anatel estabelecer a política de universalização, a função de o Executivo criar o Fundo de Universalização e o Fundo de Desenvolvimento Tecnológico, a obrigatoriedade da interconexão das redes, etc. O Substitutivo foi aprovado na Comissão Especial por 21 votos contra sete, em 21.05.97. As principais modificações introduzidas pelo Relator constam no Quadro 4.6.

## Quadro 4.6

## Modificações introduzidas no 2º Substitutivo do Relator

<p><b>Livro I - Os princípios fundamentais</b></p> <p>Art. 8 - que cria a Anatel e atribui uma <b>natureza independente</b> do Executivo, especificando a ausência de subordinação hierárquica (questão da autonomia da agência).</p>
<p><b>Livro II - Órgão regulador e políticas setoriais</b></p> <p>Art. 18 - manteve, no Poder Executivo, a <b>atribuição de estabelecer limites à participação estrangeira</b> no capital de prestadoras de serviços de telecoms, considerando os interesses do País e as suas relações com os demais (a questão da contrapartida nunca foi uma questão levada em consideração pelo Governo, mas o risco da privatização sim).</p> <p>Inciso XXX do art. 19 - estabelece que compete à Anatel <b>rever, periodicamente, os planos de universalização</b> da telefonia (questão de definição da política).</p> <p>Art. 49 - estabelece a <b>subordinação da proposta orçamentária da Anatel ao projeto de lei orçamentária anual</b> da União, acompanhada de um planejamento plurianual (cinco anos) das suas receitas e despesas (questão de controle).</p> <p>Art. 78 - cria a obrigação de o Poder Executivo <b>criar o Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico</b> das Telecomunicações (questão da política industrial e do CPqD).</p> <p>Art. 81, parágrafo 2º - estabelece que os <b>recursos do Fundo de Universalização não poderão ser destinados</b> ao cumprimento de <b>compromissos de contrato de concessão</b> (questão do destino dos recursos).</p> <p>Art. 82 - estabelece a obrigação de o Poder Executivo encaminhar mensagem para <b>criar o Fundo de Universalização</b> (questão indefinida).</p> <p>Art. 137 - define que não haverá limite ao número de autorizações de serviço, salvo (...) (questão da competição).</p> <p>Art. 156 - estabelece que as empresas prestadoras de serviços <b>deverão disponibilizar</b>, nas condições fixadas pela Agência, <b>suas redes a outras prestadoras de serviços</b> de interesse coletivo (questão de competição).</p>
<p><b>Livro IV - A reestruturação e a desestatização</b></p> <p>Art. 191 - estabelece um destino incerto ao CPqD; além de indicar a necessidade de preservar a capacidade em pesquisa e desenvolvimento tecnológico do Centro; no parágrafo único, autoriza o Poder Executivo <b>a criar entidade para incorporá-lo</b> sob a forma de empresa estatal de economia mista, ou não, ou como fundação governamental, pública ou privada (permanece indefinido o destino do CPqD).</p> <p>Art. 194 - estabelece que a <b>desestatização implicará a imediata abertura à competição</b>, na mesma área, dos serviços prestados no regime público (questão da competição).</p> <p>Art. 200 - estabelece que os editais de desestatização devem conter cláusulas de compromisso de obrigações de universalização, conforme art. 80 (questão da universalização).</p>

Por último, permaneceram muitas omissões e indefinições, especialmente em relação aos princípios fundamentais que a Lei Geral se propõe a garantir: a competição e a universalização. Vale lembrar que os pontos que arranharam esses princípios estão resumidos no Quadro 4.7.

## Quadro 4.7

## Principais pontos omissos no texto do 2º Substitutivo do Relator

- A ausência de limites à propriedade cruzada (participação em diferentes consórcios ou empresa).
- As tímidas restrições à atuação de um mesmo grupo empresarial nas diferentes áreas das telecomunicações (a restrição só atinge um mesmo serviço se explorado na mesma área de concessão).
- A omissão sobre o campo de atuação das empresas de comunicação de massa.
- A dependência de uma lei específica para criar o Fundo de Universalização para financiar o serviço universal e para criar o Fundo de Desenvolvimento Tecnológico.
- A omissão sobre a política industrial.
- A atribuição de o Legislativo dar um destino ao CPqD.

## O debate nos plenários do Congresso Nacional

A oposição mudou da posição de defesa do modelo tradicional para uma posição de intervenção no debate, com o fim de qualificar o Projeto da Lei Geral. Primeiro, em 05.12.97, os Deputados Jaques Wagner (PT), Sandra Starling (PT) e Sérgio Miranda (PC do B-MG) apresentaram o Projeto de Lei nº 2.626/96, para regulamentar a Emenda nº 8, de 1995. O Projeto formalizou a proposta de transformar o Sistema Telebrás numa empresa única, marcando a nova estratégia da oposição.<sup>16</sup> Segundo, a oposição reivindicou o direito ao debate e apresentou emendas ao projeto do Executivo, buscando a discussão sem iniciativas de obstrução e contestação, pois pretendia contribuir para melhorar vários pontos do projeto. Dentre as contribuições, destacam-se as constantes no Quadro 4.8.

---

<sup>16</sup> O Projeto estabelecia os princípios, as diretrizes e os objetivos da política de telecoms, criava o órgão regulador e dispunha sobre o Sistema Nacional de Telecomunicações, autorizando o Poder Executivo a promover a fusão de todas as empresas do Sistema Telebrás numa única empresa (Brasil Telecom) sob controle público (51% das ações preferenciais). A Brasil Telecom passaria a disputar o mercado com operadoras privadas. Isso acarretaria mudanças para livrá-la das amarras constitucionais e criar igualdade de condições de competição. Por sua vez, o órgão regulador seria mais representativo da sociedade e com maior controle do poder político. Em suma, a oposição passou a fazer propostas no campo da competição. A fusão das teles estaduais e a Embratel numa única empresa significava criar uma nova empresa e um mercado competitivo.

## Quadro 4.8

## Contribuições da oposição para qualificar o Projeto da Lei Geral

- Introduzir regras mais rígidas em relação à interconexão das redes.
- Assegurar, na lei de garantias, a independência do órgão regulador, pois sua estruturação ficaria vinculada e submetida às deliberações desse poder.
- Mudar as atribuições dadas ao Executivo de elaborar a política de telecoms sem passar pela apreciação do Congresso, bem como tirar os arremedos da política industrial e tecnológica e dar-lhes prioridade.
- Dar atribuições à Anatel para garantir a competição frente às corporações gigantes internacionais.
- Desonerar os orçamentos federal, estadual e municipal da cobertura dos déficits das operadoras nas suas obrigações de universalização e onerar os futuros operadores.
- Evitar o “fatiamento” e a privatização da Telebrás.
- Reestruturar a Telebrás na forma de uma única empresa pública, a Brasil Telecom, capaz de competir nos mercados nacional e internacional.

Entretanto o espaço do debate restringiu-se ao exíguo tempo de dois meses, pois se esvaziou pela postura omissa de parte dos representantes da base governista, pouco assíduos às reuniões na Comissão Especial e que votaram por determinação da liderança partidária. Essa prática política tornou exíguo o espaço do debate. Por isso, alguns parlamentares da oposição decidiram marcar posição votando em separado, numa estratégia de não-decisão, expondo argumentos e rejeitando o parecer do Relator do Projeto. A seguir, resgatam-se os aspectos relevantes do debate no plenário da Câmara do Senado.

O **Deputado Sérgio Miranda** (PC do B-MG) denunciou o atropelo da tramitação do projeto sobre uma matéria importante para o País e conclamou os deputados a não renunciarem ao direito de legislar sobre telecomunicações, delegando ao Executivo e à Anatel definir toda a regulamentação, a legislação, o modelo, o plano de universalização e a divisão e fusão das teles. Exaltou que nunca viu um poder ceder tanto e ser tão submisso em assuntos de sua área: criar legislação. Criticou o modelo de agência reguladora — um monstrego jurídico e uma aberração administrativa —, seus privilégios administrativos, sua independência, etc. Denunciou como grave o fato de o Ministro Sérgio Motta controlar todo o processo de privatização das teles, pois é função do Conselho Nacional de Desestatização, órgão decisório do Programa Nacional de Desestatização. Por último, contextualizou que o pretexto dos benefícios da competição não se sustentavam, porque ocorreriam apenas em nichos do mercado (Br. Câm. Deputados, 1997b, p. 16.676).

O **Deputado Milton Temer** (PT-RJ) questionou a venda da Telebrás, empresa lucrativa e eficiente, sem haver uma discussão com a sociedade, além de ser uma decisão que contrariava a tendência mundial de concentração em ope-

radoras gigantes. O exemplo das fusões nos EUA e a manutenção das empresas públicas na Europa significavam a proteção de áreas estratégicas para os países. A alternativa da manutenção do Sistema Telebrás como única empresa pública não impedia a introdução do setor privado e a competição. Também questionou os deputados da Região Norte pela omissão com essa área-problema — existência de baixa renda e áreas remotas — em relação à universalização da telefonia.

O **Deputado Walter Pinheiro** (PT-BA) destacou que o substitutivo do Relator apresentava diversas falhas e lacunas, que viriam a afetar o desenvolvimento do País. Uma falha grave relaciona-se à política de universalização da telefonia, em que a lei não estabelece obrigações claras para os novos operadores, principalmente no Norte e no Nordeste, pois os agentes privados disputariam as áreas mais lucrativas. Os interesses almejavam essa fatia maior. Outra lacuna era a omissão em relação à política industrial e tecnológica, que traria conseqüências sobre a indústria nacional e sobre a geração de empregos (Br. Câm. Deputados, 1997b, p. 16.677).

O **Deputado Paulo Bornhausen** (PFL-SC) ponderou que a Lei Geral era um instrumento importante para o desenvolvimento do País, para aumentar os investimentos em uma área dinâmica e subaproveitada. A eliminação do Estado-empresário e a criação da agência reguladora deveriam garantir um modelo competitivo e preservar o direito do consumidor. Mas foi taxativo seu desacordo com a restrição à entrada de capital estrangeiro. Argumentou, sobre isso, que não se deve criar restrições por lei, mas por negociação para defender os interesses do País, referindo-se às negociações da Organização Mundial do Comércio. Segundo o Deputado, coibir o capital por ser estrangeiro é uma burrice, pois o que precisamos, sim, é de agências de regulação fortes. Votou pela aprovação, acompanhando a evolução da história para “não entrarmos num beco sem saída” (Br. Câm. Deputados, 1997b, p. 16.678).

O **Deputado Domingos Leonelli** (PSDB-BA) votou contra a quebra do monopólio, com base na resolução de seu partido para preservar os monopólios estratégicos de telecoms e de petróleo. Declarou-se favorável ao Projeto de Lei Geral, como um todo, embora discordasse de alguns pontos. Abriu o voto a favor da instituição da Lei, porque ela preenchia a necessidade de existência de uma lei regulamentadora do setor antes da privatização, antes de abrir o mercado. Entretanto, como autor de emenda a favor da manutenção do monopólio privado da Telebrás, discordava dos seguintes pontos: era uma lei desconhecida no Congresso e não necessitava ser apreciada e aprovada rapidamente; considerava um risco o desmembramento da Telebrás, contrariando a tendência mundial de concentração; defendeu a manutenção de uma empresa única e privada, uma empresa brasileira utilizando tecnologia brasileira; por último, declarou-se

contra a venda da Embratel para alguns de seus grandes usuários (matéria de outra emenda sua), como a Rede Globo, o Bradesco e outros, para não ferir o espírito do princípio da competição (Br. Câm. Deputados, 1997b, p. 16.676).

O **Deputado Jarbas Lima** (PPB-RS) fez uma manifestação notável da tribuna, questionando a redação dada ao Livro VI, artigos 54 a 59, que propunha um regramento diferenciado para a Anatel do Regime Geral da Administração Pública. Essa matéria foi objeto da Emenda nº 26, apresentada em plenário pelo Deputado Luiz Roberto Ponte (PMDB-RS), autor da Lei de Licitações nº 8.666/93, estabelecendo eliminar simplesmente esses dispositivos. Segundo o Deputado, a Lei Geral criava um estatuto peculiar, exclusivo para o órgão, com autonomia para proceder as contratações com um regime excepcional de licitações através de pregão e consulta<sup>17</sup>. Com base em um parecer técnico da Assessoria da Casa, **demonstrou a inconstitucionalidade** dos artigos 54 a 59 do Projeto de Lei, que deveriam ser suprimidos, pois o mandamento constitucional da Carta determinava, em seu art. 37, parágrafo XXI, a obrigatoriedade de que toda a Administração Pública esteja sujeita aos termos da Lei das Licitações, nº 8.666/93, no seu art. 22, parágrafo 8º. O Deputado considerou esse **procedimento absolutamente inconstitucional**, escandaloso e lamentável (Br. Câm. Deputados, 1997b, p. 16.648).

O **Deputado Fernando Gabeira** (PV-RJ) sustentou uma posição conciliadora ou “no caminho do meio”, como ele próprio dizia: votaria a favor do substitutivo e votaria a favor de todas as emendas oferecidas em plenário pela oposição, porque se tratava de um setor estratégico. O Deputado identificava-se com três temas da oposição negligenciados no Projeto de Lei: a decisão da privatização da Telebrás sem promover amplo debate no Congresso e na sociedade; a negligência do Presidente em relação à concepção de universalização a ser exigida no contrato de concessões, limitada à telefonia pública de voz, abrindo mão da *internet* nas escolas, hospitais e centros comunitários; a criação da agência de regulação mais dependente do Executivo ou sem controle da sociedade (Br. Câm. Deputados, 1997b, p. 16.680).

O **Deputado Renato Johnson** (PSDB-PR) apresentou-se na qualidade de autor e defensor do projeto que apensou o projeto do Executivo e outros (Br. Câm. Deputados, 1997b, p. 16.681).

---

<sup>17</sup> Pregão é a modalidade destinada à aquisição de bens ou à obtenção de serviços comuns, restrita a licitantes cadastrados, cujo procedimento se caracteriza pela formulação de lances em sessão pública. Consulta é a modalidade destinada à aquisição de bens ou obtenção de serviços não compreendidos entre aqueles aos quais não se aplica o pregão. Dela somente participam os fornecedores que forem consultados.

Concluindo, o plenário da Câmara aprovou, em votação única, o substitutivo do Relator da Comissão Especial, Alberto Goldman (PMDB-SP), ao projeto (PL nº 821-A/95), que criou a Lei Geral de Telecomunicações, por 312 votos favoráveis, 90 contrários e três abstenções. Foram apresentadas 79 emendas oferecidas em plenário, sendo aprovadas 11, e seis foram reapresentadas como subemendas, introduzindo pequenos detalhes ao Substitutivo. Todas as emendas da oposição foram rejeitadas simplesmente sem contestação. Além disso, houve 29 requerimentos de votação em destaque, mas nem todas as votações foram tranqüilas. A Emenda nº 215, da oposição, que reestruturava a Telebrás em uma única empresa pública, foi rejeitada por 337 votos contra 101 a favor e quatro abstenções. A Emenda nº 33, apresentada pelo Deputado Israel Pinheiro (PTB-MG) e encampada pelo PMDB, que impedia a liberdade tarifária para as prestadoras de serviço três anos após a sanção da nova lei, foi aceita pelo Relator por tratar-se de concessão, mas rejeitada em plenário. Votado em destaque, o parágrafo único do art. 18, que atribuiu ao Executivo o poder de estabelecer limites (ou não) à participação do capital estrangeiros, levando em conta os interesses do País no contexto de suas relações com os demais países, foi aprovado por 232 votos contra 168 votos e quatro abstenções.

No Senado, o Projeto da Lei Geral nº 821, de 1995, denominou-se Projeto de Lei da Câmara nº 24, de 1997. Os pareceres dos Relatores José Inácio Ferreira (PSDB-ES), da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, Hugo Napoleão (PFL-PI), da Comissão de Serviços de Infra-Estrutura e Carlos Bezerra (PMDB-PB), da Comissão de Assuntos Econômicos, não modificaram a versão do projeto aprovado na Câmara. Reproduziram-no na íntegra. A maioria governista e as pressões do Minicom não impediram os reveses na sua tramitação. Os senadores apresentaram 52 emendas ao Projeto, das quais 47 da oposição. O Senador Josaphat Marinho (PFL-BA) foi autor de cinco emendas propondo a supressão de dispositivos inconstitucionais no Projeto de Lei da Câmara. Precisamente as de nº 01 e de nº 03 objetivavam suprimir o Livro VI, artigos 54 a 59.

Notavelmente, todas as emendas foram rejeitadas pelos três relatores, que alegaram o motivo singular de não atrasar a aprovação da Lei, além de outros argumentos considerados escusos para o Senador Josaphat Marinho, considerado autoridade no assunto. Entretanto suas emendas não poderiam ser objeto de deliberação do Plenário do Senado, por que não foram acatadas pelos respectivos relatores nas comissões temáticas.

O **Senador Josaphat Marinho** (PFL-BA), frente às pressões dos governista, reafirmou suas convicções sobre a matéria de suas emendas, mas não as reapresentou em plenário. Declarou, então, “A experiência me indica que não devo tomar atitudes inúteis. É evidente que pela votação ocorrida, e tudo me

indica que se reproduzirá, as emendas não serão aceitas”, declinando seu voto contra o Projeto (Br. Senado Fed., 1997, p. 13.801).

**O Senador Pedro Simon** (PMDB-RS) declarou-se perplexo com a rejeição das emendas, especialmente daquelas do Senador Josaphat Marinho, não mudando uma vírgula do projeto da Câmara. Questionava então: “Será que a Câmara dos Deputados tem a onipresença da perfeição e o Senado a da unanimidade da incapacidade? (...)” E atacou o argumento do Senador Relator José Ignácio Ferreira, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, para rejeitar a Emenda nº 4, que previa a supressão dos artigos 91 e 92, porque estabelecia a inexigibilidade da licitação pela Anatel. Dizia o parecer: “Pela rejeição (emenda nº 4). A inexigibilidade, em feliz definição legal, é decorrente da inviabilidade de competição” (art. 25 da Lei nº 8.666/93). O Senador foi enfático: “Perdoe-me o Sr. Relator. Mas aqui é o nada com nada. Aqui é dizer nada com nada; aqui é a palavra de ‘Cantinflas’ ao projeto, através do qual não vai ser mais necessária a licitação na hora em que o cidadão quiser (...)”. Na seqüência da discórdia, o Senador José Inácio Ferreira pediu aparte. Mas antes, o Senador Simon retratou-se: “Em sendo V. Ex<sup>a</sup>. o Relator, já retiro do que disse a metade, que não foi minha intenção. (...) Tenho o maior carinho e a maior admiração por V. Ex<sup>a</sup>. Jamais me passou pela cabeça que o parecer fosse de sua autoria” (Br. Senado Fed., 1997, p. 13.811). A retratação do Senador tornou o dito pelo não dito e esvaziou o debate.

Os senadores oposicionistas insistiram em modificar o Projeto, apresentando 64 emendas em plenário. Porém todas foram rejeitadas pelos três relatores, sob os argumentos de que o projeto de lei estava bom, que fora amplamente debatido na Câmara e que elas poderiam atrasar sua aprovação, se voltasse para a Câmara. O argumento, na verdade, sustentava-se, e o Senado sofreu o efeito “rolo compressor” do Executivo/Minicom, que assumia não o papel articulador do consenso, mas o de cooptador e de contador de votos, nas palavras do Roberto Freire (PPS-PE), e de carimbador dos projetos da Câmara, segundo José Eduardo Dutra (PT-SE). O PL nº 24, de 1997, foi aprovado por 58 “votos sim” contra 13 “votos não” em 10.07.97.

A contestação da Lei Geral foi parar na Justiça, deslocando a arena da disputa para os tribunais. Os partidos de oposição (PT, PDT, PSB e PC do B) apresentaram, no Supremo Tribunal Federal, uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) contra alguns artigos da Lei, no início de set./97. Questionaram três pontos: a autonomia e a competência da Anatel; as licitações para serviços e outorgas; e a concomitância dos regimes públicos e privados. O Ministro Relator do processo, Marco Aurélio Mello, decidiu ouvir a manifestação do plenário do Tribunal em vez de emitir parecer isolado. No final de out./97, os Ministros negaram pedido de liminar para suspender os artigos 54 a 58, que permitiam à Anatel

aprovar normas próprias de licitação, contratação de bens e serviços e recursos humanos. O Supremo também decidiu manter os artigos 65, 66 e 69, que estabeleciam que um mesmo serviço pode ser explorado, concomitantemente, em regimes público e privado. Essa decisão foi a principal derrota da oposição e uma grande vitória para o Executivo/Minicom, pois se tratava de um ponto essencial na Lei.

Quanto aos artigos 8 e 9, que se referem a independência da Anatel, o STF não se manifestou, porque as ações não questionaram a expressão do artigo 8, que confere à Agência “ausência de subordinação hierárquica”. Porém a oposição obteve liminar sobre dois artigos: o art. 19, incisos IV, X, limitando as atribuições da Agência ao texto da Constituição quanto a expedir normas de outorgas dos serviços públicos e sobre a prestação dos serviços privados, bem como sobre o inciso XV, que permitia à Anatel “(...) realizar busca e apreensão de bens no âmbito de sua competência” — o poder de polícia. O art. 59, que permitia contratar técnicos e consultorias, também deveria seguir o texto constitucional e a Lei das Licitações (Telecom, jul. 1997, p. 48).

## 4.4 - A modelagem conceitual das telecomunicações

O Relatório do Ministério das Comunicações & McKinsey (1996) apresenta os cenários possíveis de reestruturação para definir o novo modelo, expondo os critérios para a reestruturação do Sistema Telebrás em três a cinco novas companhias regionais. O primeiro critério visava formar companhias fortes e com grande potencial de crescimento, que permitisse assegurar economias de escala e de escopo, e o segundo objetivava criar companhias regionais que facilitassem a privatização e a regulamentação. Pode-se ver que os critérios permitiam a formação de duopólio privado em cada região, mas descartavam a criação de monopólio privado. Assim, com base nos custos estimados potenciais operacionais e nos custos de capital em cada uma das teles estaduais, foram criadas seis opções ou cenários de regionalização das futuras operadoras (Quadro 4.9).

O procedimento seguinte foi aplicar os seguintes critérios para a escolha de um dos cenários possíveis: o mercado deveria ser estruturado em regiões; o número de concorrentes deveria ser limitado; as operadoras locais e de longa distância seriam empresas separadas; os novos entrantes deveriam sujeitar-se às mesmas limitações das *incumbents*<sup>18</sup>. O cenário escolhido foi 2B, que pre-

---

<sup>18</sup> É o termo usado para referir-se às empresas de telecomunicações existentes antes da reforma.

encheu melhor os critérios acima, exceto o viés de concentrar áreas mais carentes (Quadro 4.10). Ele possibilitava criar companhias regionais internamente homogêneas, porém com mercados potenciais significativamente diferentes e com diferentes vantagens competitivas. Além disso, facilitaria o exercício da regulação e, principalmente, tornaria as futuras teles mais atrativas para a venda (Br. Minicom, McKinsey, 1996, p. 52-55).

Quadro 4.9

## Cenários para a reestruturação do Sistema Telebrás

CENÁRIOS	SERVIÇO LOCAL	SERVIÇO DE LONGA DISTÂNCIA	TIPOS DE EXPLORAÇÃO DE SERVIÇOS PELAS OPERADORAS
Cenário 1	Duopólio regional (T, N)	Duopólio nacional (E, N)	Sem sobreposição de serviços
Cenário 1A	Concorrência regional ilimitada (T, N)	Concorrência nacional ilimitada (E, N)	Sem sobreposição de serviços
Cenário 2	Duopólio regional (T,N)	Duopólio nacional (E, N)	Com sobreposição parcial de serviços
Cenário 2A	Concorrência regional ilimitada (T, N)	Concorrência nacional ilimitada (E, N)	Com sobreposição parcial de serviços
Cenário 2B (escolhido)	Teles regionais e novos entrantes sem restrições regionais (T, N)	Concorrência ilimitada nacional (E, N)	Com sobreposição parcial de serviços para as <i>incumbents</i> Com sobreposição total de serviços para os novos entrantes
Cenário 3	Concorrência ilimitada nacional (T, E, N)	Concorrência ilimitada nacional (T, E, N)	Com sobreposição total de serviços

FONTE: BRASIL. MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, MCKINSEY & Co. Inc. (1996). **Transformando o setor de telecomunicações do Brasil rumo ao século 21.** Brasília.

NOTA: T refere-se a teles regionais; N, a novos operadores entrantes; e E, à Embratel.

Contudo o Cenário 2B envolvia estabelecer algumas condições no novo modelo para assegurar um mercado competitivo, conforme demonstra o Quadro 4.11.

O novo cenário fundou-se em dois critérios básicos. O critério econômico, para criar um ambiente competitivo, onde as teles regionais concessionárias (*incumbents*), a Embratel e os novos entrantes operassem todos os serviços convencionais (Figura 4.1 e 4.2). O serviço de telefonia celular seria prestado em regime competitivo de duopólio, Bandas A e B, nas 10 áreas de concessão. Por um certo tempo, as atuais operadoras gozariam de monopólio privado na área de concessão e mesmo depois das novas operadoras entrantes começarem atuar, bem como no serviço local nas intra-áreas de concessão e internacional.

Quadro 4.10

Modelo conceitual escolhido para as telecomunicações brasileiras — 2B

REGIÃO E ESTADOS	CONCENTRAÇÃO URBANA (%)	ACESSOS (milhões)	POTENCIAL DE CRESCIMENTO EM 1996-03 (milhões de acessos)
<b>Região 1:</b> AM, AP, RR, MA, MT, PA, RO, GO, TO, DF, MS e AC	54	1 819	2,7
<b>Região 2:</b> SE, PI, AL, RN, PB, MG, CE, PE, BA, RJ e ES	57	4 894	8,0
<b>Região 3:</b> SP	79	5 080	6,2
<b>Região 4:</b> PR, SC e RS (só CTMR)	53	1 312	3,8

FONTE: BRASIL. MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, MCKINSEY & Co. Inc. (1996). **Transformando o setor de telecomunicações do Brasil rumo ao século 21.** Brasília. p. 54.

NOTA: Concentração urbana em municípios com mais de 50.000 habitantes.

Contudo esse cenário de duopólio e monopólio era temporário, como bem destacou aquele relatório: “Já que as restrições são temporárias, a escolha das regiões dificilmente afetará o desenvolvimento do setor a longo prazo” (Br. Minicom, McKinsey, 1996, p. 55). As suspeitas em relação ao modelo competitivo vieram a se confirmar de fato, pois o esperado seria a formação de monopólios privados regionais e locais, tendo a formação de oligopólios com alguma competição nas áreas mais rentáveis do mercado. A competição firmar-se-ia efetivamente na telefonia internacional, de longa distância e celular. Além disso, o plano da com-

petição não estava restrito ao âmbito do mercado interno, mas ao plano internacional pelas grandes operadoras, através de alianças e acordos estratégicos.

Concluindo, a modelagem da reforma estrutural das telecoms definiu o novo modelo que deveria ser implantado gradualmente até 2006, quando se estabeleceria a plena competição no mercado brasileiro. As outorgas de concessões de uma área não são exclusivas de uma única operadoras. As Figuras 4.1, 4.2, 4.3 e 4.4 ilustram o novo modelo de telecomunicações.

## 4.5 - Natureza e funções da Anatel

A quinta etapa da política de abertura corresponde à institucionalização da Agência Nacional de Telecomunicações. A Lei Geral de Telecomunicações trata do órgão regulador no Livro II (artigos 8º a 59). Transfere as atribuições do Minicom referentes às telecomunicações, exceto aquelas da radiodifusão, à nova Agência. Entretanto, como se viu antes, a natureza independente do órgão regulador foi objeto de muitas desavenças.

Quadro 4.11

Condições para a realização do modelo competitivo 2B

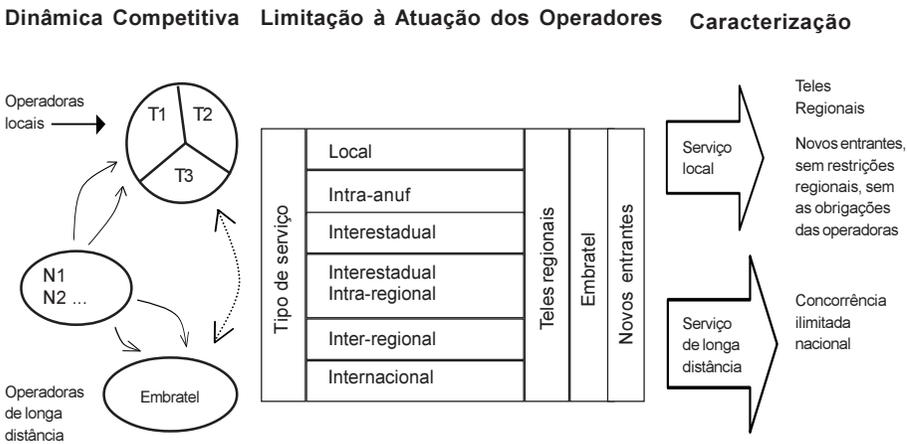
OPERADORAS <i>INCUMBENTS</i>	NOVOS ENTRANTES (concorrentes)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Criação de três a cinco empresas regionais para fornecer o serviço local e o serviço de longa distância intra-regional.</li> <li>- No princípio, as novas teles não poderão oferecer o serviço inter-regional e o serviço internacional.</li> <li>- A Embratel fornecerá, inicialmente, o serviço de longa distância, desde as intra-áreas de numeração fechada até o serviço internacional.</li> <li>- Requerimentos de qualidade e expansão serão estabelecidos para as teles e a Embratel.</li> <li>- Tanto as teles como a Embratel terão regulação tarifária enquanto cumprirem as suas obrigações e não existir concorrência efetiva.</li> <li>- Uma vez cumpridas as obrigações, as concessões das teles e da Embratel passarão a ser de âmbito nacional.</li> <li>- As teles poderão fornecer qualquer serviço, incluindo longa distância, nas suas regiões originais e fora delas.</li> <li>- A Embratel poderá oferecer qualquer serviço em todo o País.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O número de concessões não será limitado.</li> <li>- Os novos concorrentes não terão obrigações de expansão nem de serviços.</li> <li>- Os novos concorrentes poderão atuar em qualquer área geográfica que desejem, sem restrições de regionalização.</li> <li>- Os novos concorrentes poderão fornecer qualquer serviço, desde o local até a longa distância internacional.</li> <li>- As tarifas dos serviços poderão ser fixadas livremente.</li> </ul>

FONTE: BRASIL. MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, MCKINSEY & Co. Inc. (1996). **Transformando o setor de telecomunicações do Brasil rumo ao século 21.** Brasília. p. 44.

O titular do Minicom e sua equipe de assessores desejava atribuir uma natureza à Agência, bem distinta daquela efetivamente adotada. Conforme a **Exposição de Motivos nº 24**, da Lei Geral, pretendia-se criar uma entidade dotada de personalidade jurídica, com fisionomia própria, inconfundível com os tradicionais entes governamentais de direito público (autarquias e fundações) e de direito privado (empresas públicas, sociedade de economia mista). Por que essa natureza não seria apropriada para cumprir a nova função de regulação? Segundo o documento, se a Agência fosse uma **entidade de direito público**, implicaria ter submissão ao regime jurídico da Administração Pública e, assim, seria dotada de independência e flexibilidade gerencial imprópria e acentuadamente burocrática. Se fosse **entidade pública de direito privado**, também seria altamente questionável e impróprio atribuir competências decisórias próprias do Estado, como o exercício da autoridade pública sobre terceiros exploradores de atividade privada no setor.

Figura 4.1

Modelo conceitual de reestruturação das telecomunicações brasileiras



T1, T2, T3 = Teles regionais

N1, N2, ... = Novos entrantes

ANUF = Área de numeração fechada

Figura 4.2

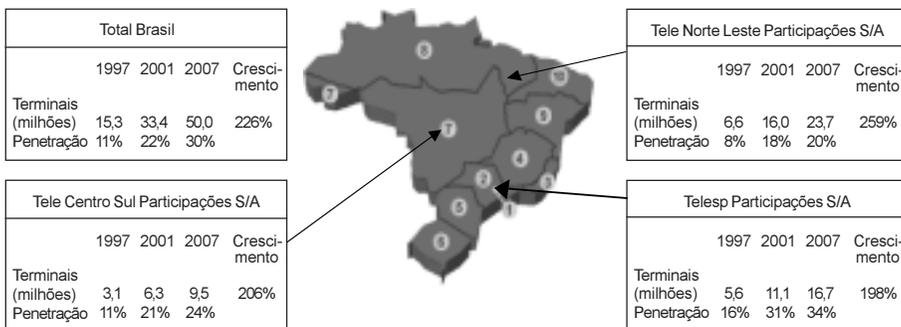
Esquema de implantação da competição nas telecomunicações

1998	1999	2000	2001	2002	Após 2002
<p>Após a privatização, ocorreu a competição em longa distância.</p> <p>Licitação para novas licenças de telefonia fixa (espelhos), concluída em dezembro.</p>	<p>Duopólio (telefonia local e alguns segmentos de longa distância) ou tetrapólio (LD intra-estadual e intra-regional).</p>	<p>Licença de PCS concedida.</p>		<p>Concessionários da telefonia fixa cumprem requisitos e obtêm licenças nacionais.</p>	<p>Livre competição para telefonia fixa comutada em todas as áreas.</p>

FONTE: MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES (1998, www.mc.gov.br).

Figura 4.3

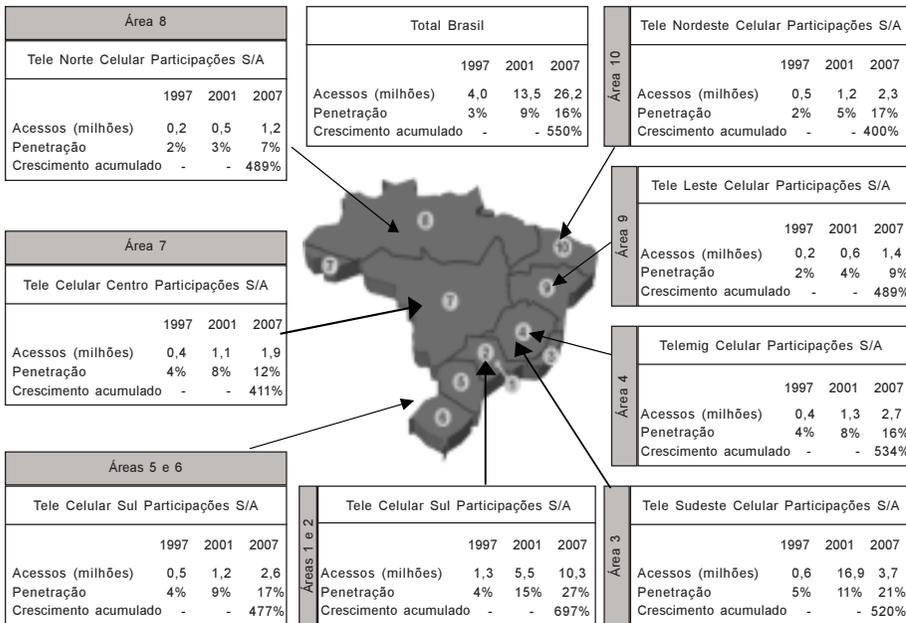
Modelo de áreas de concessão das operadoras regionais de telefonia convencional



FONTE: MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES (1998, www.mc.gov.br).

Figura 4.4

## Modelo de áreas de atuação das operadoras de telefonia celular



FONTE: MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES (1998, [www.mc.gov.br](http://www.mc.gov.br)).

Portanto, o ente desejável seria uma agência independente, que teria: natureza fiducial — reunindo condições de ser depositária da plena confiança do povo, como instrumento de atuação do Estado, mas com a contrapartida da submissão ao Estado —; atribuições das prerrogativas de órgão regulador; e grau de independência incomum, inusitado, para atuar com ampla liberdade de ação. Tendo tal natureza, a agência exercitaria competências de poder público, sem compromisso maior com o perfil tradicional dos entes governamentais da Administração Pública, Direta ou Indireta.

Não faltou ousadia ao titular do Minicom para propor essa natureza de agência tipo ideal, mas faltou amparo legal, pois a Emenda Constitucional nº 8/95 estabeleceu a criação de um **órgão regulador**, porém não de um **órgão regulador independente**. Essa referência explícita não conferia ao organismo a ser criado, necessariamente, tal autonomia de vontade e de independência incomum. Por outro lado, a proposição ousada de criar um órgão ideal poderia representar um alto risco de ação judicial que truncaria a abertura.

A natureza da Agência configurou-se num ente independente e autônomo, com competências de poder público, mas sem o compromisso maior dos tradicionais entes governamentais. Essa concepção equivale à de um ente público com regime autárquico. Mas a **forma autárquica**, embora lhe dê autonomia administrativa e financeira, ainda o mantém submisso à Lei das Licitações nº 8.666, de 1993 e ao Regime Jurídico Único dos servidores civis da União, autarquias e fundações públicas. Por isso, recebeu o qualificativo de **regime autárquico especial**, o qual atribuiu acentuado grau de independência e autonomia à Anatel. Assim, a Lei Geral criou a Anatel, entidade integrante da Administração Pública Federal Indireta, submetida a regime autárquico especial e vinculada ao Minicom, e o Decreto nº 2.338, de 07.10.97, a regulamentou.

O acentuado grau de independência e autonomia da Anatel foi conferido pela sua natureza de autarquia especial, com características dadas pelos artigos 8º a 15º:

- independência administrativa - em relação à decisão administrativa final sobre os assuntos de sua competência, tendo seus dirigentes mandato fixo;
- ausência de subordinação hierárquica ou autonomia de gestão - em relação aos procedimentos de licitação para compras e para as outorgas e à administração de recursos humanos;
- autonomia orçamentária e financeira - a programação orçamentária e financeira (através de programações quinquenais) terá planejamento próprio e será incluída na Lei Orçamentária Anual, não sofrendo limites nos seus valores para movimentação e empenho.

#### Quadro 4.12

##### Características de autonomia e independência da Anatel

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>- Autoridade administrativa independente.</li><li>- Autarquia especial, vinculada ao Ministério das Comunicações.</li><li>- Conselho Diretor, formado por cinco membros nomeados pelo Presidente da República, após aprovação pelo Senador Federal.</li><li>- Conselheiros com mandato fixo, perdendo-o apenas por renúncia, decisão judicial ou processo administrativo disciplinar.</li><li>- Transparência nos procedimentos e nas motivações nas decisões.</li><li>- Decisão em último grau sobre matéria de sua alçada.</li><li>- Disponibilidade de receitas próprias.</li><li>- Regras próprias para contratação - consulta e pregão.</li></ul> |
|--|

A **autonomia de gestão**, ou o regime especial, foi atribuída pelos artigos 54 a 59, que criaram um regime próprio para aquisições de bens e serviços e facultaram a contratação de pessoal, e pelos artigos 83 e 210, que atribuem competência para as outorgas de concessões. O **alto grau de independência** decisória foi estabelecido na competência do Conselho Diretor, órgão máximo dirigente e executor das funções da agência, composto por cinco membros com mandato de cinco anos. Os diretores e o presidente do Conselho são nomeados pelo Presidente da República, após a aprovação do Senado, sendo vedada a recondução destes. A Lei prevê muitas restrições para demiti-los, que só ocorreria por decisão judicial ou por processo administrativo disciplinar (art. 25). Certamente, a prerrogativa repousa na independência dos membros do Conselho Diretor, que se expressa na proibição de exercerem qualquer outra atividade profissional, empresarial, sindical, de direção político-partidária ou que tenha interesse, direta ou indiretamente, em empresa da área de telecomunicações (salvo a de professor universitário). A **autonomia financeira** sustenta-se pelas receitas próprias da Agência, originadas do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel) e de outras receitas<sup>19</sup> e pelas programações financeiras quinquenais. Contudo essa autonomia ficou comprometida, na medida em que o Plano Quinquenal segue normas semelhantes às do Plano Trienal da Administração Pública, sendo, portanto, vulnerável e sujeito a cortes e mudanças. Fato que pode restringir a autonomia financeira, porque os recursos irão parar no Tesouro.

Para dar transparência às decisões da Anatel, criou-se o Conselho Consultivo, a Ouvidoria, a Procuradoria, a Corregedoria e a Biblioteca. O Conselho Consultivo é composto por 12 representantes indicados pelo Poder Executivo, pelo Senado, pela Câmara dos Deputados, pelas entidades representativas dos operadores, dos usuários e da sociedade (dois de cada). Os conselheiros têm mandato de três anos, não remunerado, sendo vedada a recondução. Suas funções são, basicamente, restritas a opinar, antes da aprovação do Poder Executivo, sobre o Plano Geral de Outorgas, o Plano Geral de Metas de Universalização e o Plano Geral de Metas de Qualidade, bem como sobre as políticas governamentais de telecomunicações a serem definidas pelo Conselho Diretor para serem cumpridas pelos operadores dos serviços prestados no regime público.

---

<sup>19</sup> O Fistel foi criado pela Lei nº 5.070, de 07.07.65. As fontes de recursos do Fundo são: taxas de fiscalização, de instalação e de funcionamento de serviços de telecomunicações e de radiofrequências; taxas de outorga, multas e indenizações; taxas de outorga, multas e indenizações de serviços de radiofrequências.

As funções da Agência e do Executivo estão no Quadro 4.13. Essas atribuições podem ser definidas em cinco áreas básicas: a **área social**, que visa à universalização e ao serviço prestado no regime público; a **área técnica**, que visa garantir qualidade do serviço, segurança e interconexão da rede fragmentada; a **área tarifária**, que visa ao acompanhamento, ao controle e à revisão; a **área de proteção ao usuário**, que visa assegurar a qualidade do serviço, a continuidade e tarifas justas; e o **estabelecimento da competição** na exploração dos serviços (Almeida, Crossetti, 1997, p. 53).

Em suma, importa destacar o alto grau de independência e a autonomia incomum atribuídas à Anatel, sem precedente na Administração Pública Federal. Essa natureza foi considerada fundamental para um ente com prerrogativas de decisões que pressupõem o exercício do poder discricionário do Estado. O próprio Relatório do Tribunal de Contas da União (Gonçalves, 1997, p. 138) faz ressalva à natureza da Agência, semelhante à de uma entidade privada, mas com a faculdade do poder público do Estado para fiscalizar outras entidades também privadas que prestam serviços de telecomunicações. Entretanto ela não escapou da tutela do Poder Executivo, pois ficou submetida a ele em relação às decisões sobre a política geral de telecoms: o Plano de Outorga, o Plano de Universalização, o Plano de Qualidade, a nomeação dos membros do Conselho Diretor e do Conselho Consultivo e sobre os recursos financeiros. Dessa forma, o Executivo pode influenciar as decisões da Anatel, relativizando sua autonomia e independência. Todavia, no contexto da pouca tradição de órgão de regulação do País, essas coexistências e a submissão hierárquica entre Anatel e Minicom talvez sejam necessárias e salutares para o aprendizado institucional.

Quem garantirá a competição num ambiente onde há um operador dominante? A concentração econômica deveria estar limitada na legislação, através de uma regulação assimétrica, que limitasse o dominante e protegesse os demais, especialmente novos operadores. Todavia os instrumentos legais para isso são insuficientes na Lei Geral. Ela prima por estabelecer a economia de mercado, mas limita-se a facultar atribuições genéricas à Agência para "(...) exercer as competências legais em matéria de controle, prevenção e repressão das infrações da ordem econômica". A própria Lei remete ao CADE a decisão sobre atos que envolvam "qualquer forma de concentração econômica". Ora, se a competição é um fundamento da Lei Geral, caberia a ela também criar suporte legal para assegurá-la? A falta desse respaldo limita a função de controle, prevenção e repressão contra a concentração econômica. Na verdade, a competição será temporária, pois a regra diz: os novos donos das prestadoras de serviços estarão impedidos de vendê-las até cinco anos após a compra ou até o ano 2003. Isso sugere, no futuro, um outro cenário no mercado de telecomunicações brasileiro.

## Quadro 4.13

## Principais competências da Anatel e do Poder Executivo

**COMPETÊNCIAS DA ANATEL**

- Executar a política nacional de telecomunicações.
- Elaborar e propor ao Poder Executivo:
  - a instituição ou a eliminação de serviço de telecoms sob regime público;
  - o Plano Geral de Outorgas do serviço prestado no regime público;
  - o Plano Geral de Metas de Universalização do serviço prestado no regime público;
  - autorização à participação de empresa brasileira em organizações ou consórcios para prestação de serviço de telecoms.
- Expedir normas quanto à outorga, prestação e fruição dos serviços de telecoms no regime público.
- Editar atos de outorga e extinção de direito de exploração do serviço no regime público.
- Celebrar e gerenciar contratos de concessão e fiscalizar a prestação do serviço no regime público, aplicando sanções e realizando intervenções.
- Controlar, acompanhar e proceder à revisão de tarifas dos serviços prestados no regime público.
- Administrar o espectro de radiofrequência e o uso de órbita, fiscalizando e aplicando sanções.
- Editar atos de outorga e extinção do direito de uso de radiofrequência e de órbita.
- Expedir normas sobre prestação de serviços de telecoms no regime privado.
- Expedir e extinguir outorga para prestação de serviço no regime privado, fiscalizar e aplicar sanções.
- Expedir normas e padrões que assegurem a compatibilidade, a operação integrada e a interconexão entre as redes, abrangendo inclusive os equipamentos terminais.
- Deliberar quanto à interpretação da legislação de telecomunicações e sobre os casos omissos.
- Compôr, administrativamente, conflitos de interesses entre prestadores de serviço de telecomunicações.
- Reprimir infrações dos direitos dos usuários.
- Exercer, em relação às telecoms, as competências legais em matéria de controle, prevenção e repressão das infrações da ordem econômica, ressalvadas as competências do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE).
- Propor ao Poder Executivo a desapropriação ou a instituição de servidão administrativa, dos bens necessários à implantação ou à manutenção de serviço no regime público.
- Resolver a celebração, a alteração ou a extinção de seus contratos com servidores.
- Decidir, em último grau, sobre as matérias de sua alçada, admitindo recurso ao Conselho Diretor.
- Formular ao Minicom proposta de orçamento.

**COMPETÊNCIAS DO PODER EXECUTIVO**

- Instituir ou eliminar a prestação de modalidade de serviço no regime público.
- Aprovar o Plano Geral de Outorgas de serviço prestado no regime público.
- Aprovar o Plano Geral de Metas de Universalização de serviço prestado no regime público.
- Autorizar a participação de empresa brasileira em organização ou em consórcios para prestação de serviço de telecomunicações.
- Estabelecer limites à participação estrangeira no capital das operadoras de telecomunicações.

FONTE: Lei Geral de Telecomunicações, nº 9.472, de 16.07.97.

Como informação complementar, apresentam-se, de forma sintética, as características das agências de regulação das telecoms em outros países, especialmente em relação à independência e à autonomia decisória.

Segundo Almeida e Crossetti (1997, p. 53), as atividades de regulação não são tarefa simples e desvinculada de fortes condicionantes históricos dos países, da experiência de regulação. A regulamentação baseada em órgão independente "(...) desenvolveu-se principalmente nos Estados Unidos, integrando-se à tradição e à cultura dos agentes econômicos e das instituições públicas e privadas". A regulamentação explícita dos serviços prestados em regime de monopólio privado, através de concessão pública, visava fomentar os benefícios da competição, promover a universalidade, incentivar o desenvolvimento tecnológico, garantir a qualidade do serviço e a proteção ao consumidor. Já nos países da Europa e nos países de industrialização tardia, a regulamentação implícita era executada por órgão público, ministério ou comissão governamental.

No Quadro 4.14, apresentam-se as características das agências de alguns países selecionados, tendo como traço comum o vínculo com a estrutura administrativa do Estado, diretamente ligado ao Poder Executivo, ou não, com independência e autonomia, ou não. Outro traço comum é o estabelecimento recente de legislação explícita das telecoms em todos os países. Porém fica patente a natureza mais independente e autônoma naqueles países que fizeram a liberalização completa dos serviços, como EUA, Canadá. Nos demais países, embora as agências tenham independência financeira e autonomia nas áreas técnica e tarifária, elas carecem de independência decisória nas áreas social e política. Ou seja, a formulação da política geral de telecoms (a universalização, o atendimento de áreas carentes, etc.) nesses países permanece como atribuição do Poder Executivo.

Quadro 4.14

Características dos órgãos de regulação das telecomunicações em alguns países

MODELOS	PAÍSES	SIGLAS DO ÓRGÃO	RESPONSABILIDADE	INDEPENDÊNCIA	GRAU DE TRANSPARÊNCIA	LEGISLAÇÃO	LEI GERAL	NOMEAÇÃO DOS DIRIGENTES
Órgão independente	EUA	FCC	Grande	Grande	Alto	Explícita	1996	Presidente
	Canadá	CRTC	Grande	Grande	Alto	Explícita	1968	Ministro
	Suécia	NTA	Grande	Grande	Alto	Explícita	...	Presidente
	Brasil	Anatel	Grande	Grande	Alto	Explícita	1987	Presidente
Comissão Governamental Independente	Inglaterra	OFTEL	Variável	Média	Variável	Explícita	1984	Secretaria de Estado
Órgão ministerial	França	DRG	Governo	Média	Variável	Explícita	1990	Presidente
	Portugal	ICP	Governo	Pequena	Variável	Explícita	...	Ministro
	Chile	Subtel	Governo	Pequena	Variável	Explícita	1994	Ministro
Ministério	Japão	MPT	Governo	Pequena	Baixo	Explícita	1985	Ministro
	Alemanha	BMPT	Governo	Pequena	Baixo	Explícita	1989	Ministro
	Espanha	DGT	Governo	Pequena	Baixo	Explícita	...	Ministro
	Itália	MCT	Governo	Pequena	Baixo	Explícita	...	Presidente

FONTE: ALMEIDA, Marcio W., CROSSETTI, Pedro (1997). **Infra-estrutura**: perspectiva de reorganização; telecomunicações. Brasília: IPEA. p. 54.

NOTA: Discriminação das siglas: DRG é a sigla de Direction de la Réglementation Générale; OFTEL, de Office Telecommunications; NTA, de National Telecom Agency; FCC, de Federal Communications Commission; MPT, de Ministry of Posts and Telecommunications; CRTC, de Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission; BMPT, de Ministério Federal dos Correios e das Telecomunicações; ICP, de Instituto de Comunicações de Portugal; DGT, de Ministério dos Transportes e dos Trabalhos Públicos; DCT, de Ministério dos Correios e Telégrafos; Subtel, de Subsecretaria de Telecomunicações.

## 4.6 - A reviravolta no modelo conceitual

A implantação do modelo competitivo era uma tarefa complexa, por isso aquela modelagem conceitual não representou uma decisão cabal e definitiva por parte do Minicom. Por um lado, o suposto era criar um modelo competitivo, fragmentando a rede pública por área e por tipo de serviço, que facilitaria o papel de regulação da Anatel, além de atender aos interesses da indústria e do grande capital nacional. Logo, descartava-se o modelo de empresa única ou duopólio.

Por outro lado, a adoção de um modelo muito fragmentado corria o risco de não alcançar o objetivo de maximizar o valor de venda das empresas, porque as novas teles regionais perderiam economias de escala e de escopo e capacidades competitivas, além de atribuir novas despesas, como o ônus da concessão, de obrigações de universalização, de comercialização, etc. Também se poderia correr alto risco de fracasso, se atraísse poucos investidores concorrentes, avaliava a equipe técnica do Minicom. O fato é que a tendência internacional de

concentração e de centralização em grandes operadoras, especialmente fundindo operadoras de serviço local com operadoras de longa distância e operadoras de serviço de TV a cabo, *internet*, etc., em grande medida, contestava aquela modelagem. Ou seja, o movimento das grandes operadoras era o de capturar o serviço local ou o de fugir da competição por tipo de serviço, como propunham para o modelo brasileiro.

O que importa é que a modelagem permaneceu indefinida até jul./97, quando a Lei Geral respaldou as medidas de reestruturação e de privatização da Telebrás. Nesse momento de decisão, o Minicom foi transformado numa arena de disputa de interesses<sup>20</sup>, especialmente, dos concessionários da Banda B, que pressionavam para criar operadoras da Banda A separadas das teles, das indústria de teleequipamentos, do grande capital nacional, das operadoras estrangeiras e do próprio Executivo. Aos interesses do Executivo, à reforma do Estado e à estabilidade econômica, somou-se um terceiro, que foi a reeleição presidencial. Nesse sentido, descartava-se qualquer atraso na privatização. No essencial, os atores que influenciaram, efetivamente, a decisão sobre o futuro modelo foram: a indústria de teleequipamentos, o grande capital nacional, as operadoras estrangeiras e o Executivo. Este último, tendo em vista a reeleição em ago./98, almejava obter ganhos políticos internos e externos com a privatização e as reformas políticas.

A reviravolta na modelagem conceitual ocorreu em uma reunião decisória no Minicom, em 02.07.97, em que participaram a equipe de assessores e a Consultoria McKinsey, liderados pelo Ministro Sérgio Motta. Nela foram definidas a modelagem de reestruturação do Sistema Telebrás e a estratégia de privatização. Cabe a pergunta: **o que mudou em relação ao modelo conceitual anterior?** Agora, decidiu-se desmembrar o Sistema Telebrás em **três holdings regionais mais a Embratel** e não mais em **quatro holdings** mais a Embratel, e **criar empresas regionais para operar a telefonia celular da Banda A**, desmembrando-as das três *holdings* regionais.

Por um lado, a decisão foi ao encontro dos interesses da indústria, do grande capital nacional e das operadoras da telefonia celular da Banda B. Por

---

<sup>20</sup> Por exemplo, no início de ago./97, a modelagem anunciada pelo Ministro Sérgio Motta estabelecia a criação de três teles regionais mais a Embratel, e a Banda A seria vendida anexada às teles regionais da telefonia fixa (Telecom, ago. 1997, p. 42). Esse era um ponto de discórdia com os operadores da Banda B, pois a Lei Específica estabelecia a separação.

outro, afetou um dos objetivos da reforma, introduziu um fator redutor do valor monetário das teles.<sup>21</sup>

A nova modelagem foi definida por área de atuação e por tipo de serviço (telefonia local, longa distância, internacional e celular) como segue: criaram-se três *holdings* regionais (*incumbents*) e abriu-se uma concessão em cada região para uma empresa-espelho<sup>22</sup>; manteve-se a Embratel e abriu-se uma concessão de empresa-espelho para prestarem os mesmos serviços. A telefonia celular foi dividida em nove áreas de concessão da Banda A, mais as 10 concessões da Banda B. No Estado de São Paulo, criou-se uma única concessão para a Banda A — na Banda B, instituíram-se duas, São Paulo Capital mais Região Metropolitana e São Paulo Interior. Os Quadros 4.15, 4.16 e 4.17 resumem como ficou o mercado de duopólio de telecoms, por tipo de serviço prestado e por área de atuação: na telefonia fixa, concorrem as *incumbents* e as empresas-espelho; na telefonia celular, disputam as teles das Bandas A e B; e, em 2001, entrará o serviço PCS ou as bandas C, D e E; na telefonia de longa distância, concorrem as *incumbents*, as empresas-espelho e a Embratel; na telefonia internacional, disputam mercado a Embratel, a empresa-espelho e as *incumbents*.

No início, as novas operadoras gozarão de situação de monopólio privado de fato, e, depois, de duopólio, em cada área de concessão e em cada serviço até 31.12.01, quando, então, serão progressivamente eliminadas as fronteiras das concessões para implantar a plena competição. Ou seja, a partir de 2003, serão disponibilizadas novas concessões para novos *players* prestarem qualquer serviço em qualquer área.

O Plano Geral de Outorgas, aprovado em 05.12.97, define as áreas de atuação das três novas operadoras de telefonia fixa mais a Embratel e, evidentemente, determina que as concessões atuais **não envolvem o direito de exclusividade na prestação do serviço**. O Plano divide o País em três regiões, sendo que, em cada uma, atuam duas operadoras de serviço local e de longa distância nacional e intra-regional, enquanto a Embratel e a empresa-espelho operam serviços de longa distância interestadual, internacional e local (Quadro 4.16). Estabelece, também, os serviços e a área de operação da CTBC

---

<sup>21</sup> Um fato que afetou o valor de venda da Embratel ocorreu com a possibilidade de as ligações interurbanas entre Minas Gerais e o Rio de Janeiro serem feitas pela *holding* regional sem passar pela mesma.

<sup>22</sup> A empresa-espelho é a operadora da telefonia convencional criada para concorrer com a operadora existente.

Telcom, da CRT, da Sercomtel e da Ceterp. Todavia, o Plano determinou que, após a desestatização,

“(...) só serão admitidas transferências de concessão ou de controle societário que contribuam para a compatibilização das áreas de atuação com as Regiões definidas no Plano Geral de Outorgas e para unificação e controle societário das concessionárias atuante em cada Região”.

Isso significa uma limitação à atuação dessas *incumbents* menores e encunhadas nas regiões. As outorgas das concessões para exploração dos serviços em regime de duopólio têm validade até 2005, quando serão renovadas, em caráter oneroso, por 20 anos, uma única vez.

Quadro 4.15

O novo cenário da competição nas telecomunicações no Brasil

<b>Teles regionais</b> (concessionárias)	Local, intra-área de numeração fechada (anuf), intra-estadual, intra-regional (interestadual). Em 2003, inter-regional e internacional.
<b>Empresa-espelho das teles regionais</b> (permissionária)	Local, intra-anuf, intra-estadual, intra-regional (interestadual). Em 2003, inter-regional e internacional.
<b>Embratel</b>	Intra-anuf, intra-estadual, intra-regional (interestadual), inter-regional, internacional. Em 2003, local.
<b>Empresa-espelho da Embratel</b> (permissionária)	Intra-anuf, intra-estadual, intra-regional (interestadual), inter-regional, internacional. Em 2003, local.
<b>Novos entrantes</b>	Em 2002, poderão operar qualquer serviço.
<b>Competição plena</b>	Todas as operadoras podem operar todos os serviços, inclusive na região ou área de outro, após 2005.
<b>Período de transição</b> (entre o regime monopolista e o regime competitivo)	<b>Teles:</b> local, intra-anuf, intra-estadual com extensão para intra-regional (interestadual). <b>Embratel:</b> internacional, inter-regional, intra-regional (interestadual), com extensão para intra-estadual e intra-anuf. <b>Empresa-espelho</b> (uma por região): local, intra-anuf, intra-estadual, interestadual e intra-regional. <b>Empresa-espelho da Embratel:</b> internacional, inter-regional, interestadual (intra-regional), intra-anuf. <b>Novos entrantes:</b> local.

FONTE: TELEBRASIL: Revista Brasileira de Telecomunicações (1998). Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Telecomunicações, p. 8, set./out.

Quadro 4.16

Área de concessões e operadoras da telefonia fixa e de longa distância no Brasil

REGIÕES E ÁREAS DE CONCESSÕES	HOLDINGS REGIONAIS (existente)	EMPRESAS-ESPELHO (nova entrante)	TIPOS DE SERVIÇOS PRESTADOS
<b>Região I:</b> RJ, MG, ES, BA, SE, AL, PE, PB, RN, CE, PI, MA, PA, AP, AM e RR (1)	Tele Norte Leste Participações S/A	Canbrá	Local Intra-anuf Intra-estadual Interestadual Intra-regional
<b>Região II:</b> DF, GO, MT, RN, AC, MS, PR, SC mais CTMR	Tele Centro-Sul Participações S/A	Global Village Telecom	Local Intra-anuf Intra-estadual Interestadual Intra-regional
<b>Região III:</b> SP	Telesp Participações S/A	Megatel	Local Intra-anuf Intra-estadual Interestadual Intra-regional
<b>Outras operadoras:</b> (1) - Cidades de GO e MG - RS - Ribeirão Preto - SP - Londrina - PR	CTBC (2) CRT (3) Ceterp S/A (4) Sercomtel	Canbrá (MG) e Global Village Telecom (GO) Global Village Telecom Megatel Global Village Telecom	Local Intra-anuf Intra-estadual Interestadual Intra-regional
<b>Região IV:</b> nacional e/ou internacional	Embratel	Intelig (Consórcio Bonari)	Inter-regional Internacional

(1) Essas concessões existentes permanecem. (2) A CTBC opera serviços de telefonia convencional, como *holdings* regionais, e junto à confluência dos estados SP, MG, e GO. (3) A CRT, privatizada à Telefônica da Espanha em 1998, foi revendida à BrasilTelecom em jul./00, por US\$ 800 milhões. (4) A Ceterp foi comprada pela Telefônica (Telesp) em 1999.

Quadro 4.17

Áreas de concessões e operadoras da telefonia celular das Bandas A e B no Brasil

ÁREAS DE CONCESSÃO	BANDA A		BANDA B (operador entrante)
	Operadora Existente	Operadora Privada	
Área 1: SP Capital	Telesp Celular Participações S/A	Portugal Telecom	BCP
Área 2: SP Interior (1)			Tess S/A
Área 3: RJ e ES	Tele Sudeste Celular Participações S/A	Telefónica da Espanha	Algar
Área 4: MG (1)	Telemig Celular Participações S/A	Telpar	Maxitel S/A
Área 5: PR, SC e CTMR	Tele Sul Celular Participações S/A	UGB (Globo e Bradesco)	Global Telecom
Área 6: RS	CRT Celular S/A	Telefónica da Espanha	Telet
Área 7: DF, GO, TO, MS, MT, RD e AC	Tele Centro Oeste Celular Participações S/A	Splice do Brasil	Americel
Área 8: AM, RO, AP, PA e MA	Tele Norte Celular Participações S/A	Telpar	Grupos Splice e Inepar (2)
Área 9: BA e SE	Tele Leste Celular Participações S/A	Iberdrola	Maxitel S/A
Área 10: PI, CE, RN, PB, PE e AL	Tele Nordeste Celular Participações S/A	UGB (Globo e Bradesco)	BSE
<b>Outras Operadoras:</b> - Parte de GO, MG, SP - Ribeirão Preto - SP - Londrina - PR	CTBC (3) Ceterp Sercomtel S/A		- - -

(1) Excluídas as cidades mineiras cobertas pela CTBC Telecom (Brasil Central). (2) Em duas licitações, não houve interessados. Na terceira licitação a Anatel declarou vencedor os Grupos Splice e Inepar em 19.10.1998. (3) A CTBC opera a telefonia celular da Banda A junto à confluência dos Estados de SP, MG e GO.

## 4.7 - Conclusão

A regulamentação do modelo teve uma tramitação rápida no Congresso Nacional, exigiu intensas mediações do Executivo, escamoteou e neutralizou a discussão ampla com a sociedade, especialmente em relação às propostas da oposição e às contribuições dos segmentos diretamente afetados pela reforma. O Minicom/Executivo ministrou à risca a estratégia de encaminhamento da nova regulamentação. Nesse sentido, a reforma do Estado, que é a idéia-força da

aliança política do novo Governo, influenciou decisivamente o arranjo institucional das telecoms. Entretanto ela afetara interesses, pois implicava arbitrar perdas e benefícios, o que exigiu intensas mediações do Executivo, especialmente do comando do processo centralizado no Minicom. Todavia o debate mitigado não representou uma pressa justa para fins da reforma do Estado e da estabilidade econômica, pois não impediu os tropeços e as contestações.

Por sua vez, a oposição minoritária não se imiscuiu da responsabilidade de inserir-se no debate e apresentou-se com projetos de interesse social, propor alternativas, contra-iniciativas, contestações judiciais, enfim usou de todos os recursos para influenciar as decisões. Vale repisar, primeiro, que a estratégia da oposição visou manter o monopólio público nas telecoms. Após sofrer derrotas no Congresso, deslocou a disputa para a arena do Judiciário, através de contestações judiciais. Segundo, durante a tramitação da Lei Geral, a estratégia foi propor a reestruturação do Sistema Telebrás, com o propósito de criar uma empresa única, a Brasil Telecom, num regime competitivo, além de utilizar os mecanismos regimentais e a contestação judicial para truncar o processo. Enfim, a oposição e as organizações sindicais parlamentares não foram as únicas perdedoras. Também perderam importantes atores envolvidos, como a indústria nacional de teleequipamentos, a comunidade científica, a grande massa de usuários não econômicos, os parlamentares que perderam influência e poder dos cargos das teles, os Executivos Estaduais, etc.

A indefinição sobre a política industrial e tecnológica e a definição do desmembramento do Sistema Telebrás e da sua privatização, combinadas com a abertura do mercado de equipamentos, geraram grande preocupação na indústria de teleequipamentos, umas das principais interessadas na abertura. A combinação entre privatização e tendência de abertura do mercado pela política econômica passou a ser um novo complicador dos interesses.

Uma conclusão geral e fundamental sobre a nova regulamentação deduz-se dos propalados princípios básicos da Lei Geral. Ou seja, está escrito na Lei que os princípios da universalização e da competição fundamentam a regulamentação do novo modelo de telecoms. Entretanto a análise destacou o frágil suporte legal ou os insuficientes suportes dos termos da Lei para se efetivarem tais princípios. Efetivamente, a regulamentação do modelo foi orientada basicamente pelo critério econômico, pois assegurou o justo retorno dos investimentos, e pela função reguladora do Estado. Significa dizer que a universalização da telefonia deverá ser realizada pelo mercado, como consequência do desenvolvimento econômico. Portanto, a política de abertura teve o objetivo de, na sua essência, organizar o mercado para usuários econômicos. Nesse ambiente, cabe à Agência regular e fiscalizar a prestação dos serviços, ou seja, criar as condições adequadas e os incentivos para o mercado funcionar.

A criação da Anatel e a do arcabouço legal institucionalizaram o modelo competitivo e o papel regulador do poder público no setor. Criou-se uma agência com alto grau de independência e autonomia, sem precedentes na Administração Pública Federal, substituindo o poder discricionário do Estado. Entretanto destacam-se alguns pontos críticos no tipo da Agência: ela não escapou da tutela do Poder Executivo, que manteve o poder orçamentário, poder de nomear os conselheiros e o seu Presidente e o de dar a última palavra sobre a política do setor; ela não tem respaldo legal adequado para o controle e a repressão da concentração econômica, especialmente, a natureza centralizada e intocável do comando de direção da agência, descolado da representação da sociedade organizada; e, por último, permanecem preocupações justas quanto à sua capacidade para regular operadoras gigantes, principalmente para exigir novos planos de investimentos, para impor novas obrigações, para exigir metas de universalização, etc. Porém pode-se dizer que a Agência reguladora tem uma natureza incomum, alto grau de independência, de autonomia financeira e de gestão.

No essencial, a agenda da reforma foi comandada pelas mediações cruciais do Executivo, através do Minicom, sobre a base parlamentar governista. O Ministro Sérgio Motta exerceu um poder excepcional na costura das alianças e das coalizões em torno da política de abertura, capaz de demarcar o ponto de inflexão na sua trajetória truncada até então. O ponto de inflexão ocorreu, precisamente, na determinação da estratégia que elegera como objeto a desconstitucionalização dos serviços de telecoms, neutralizando e escamoteando a discussão sobre a privatização do Sistema Telebrás no contexto das reformas políticas do Estado. Por sua vez, por que a oposição foi perdendo capacidade política no processo de decisão da abertura? Na análise, denota-se que a oposição teve uma estratégia muito defensiva, por três razões basicamente: primeiro, por deter pouca força política; segundo, pela falta de discussão nas subcomissões e no plenário, que truncaram as propostas alternativas; terceiro, restou promover contra-iniciativas de contestação regimentais, públicas e judiciais.

# 5 - OS INTERESSES E AS MEDIAÇÕES CRUCIAIS NA PRIVATIZAÇÃO DA TELEBRÁS

## 5.1 - Introdução

A implantação do modelo competitivo de telecomunicações envolveu decisões sobre a desmontagem do Sistema Telebrás e a reorganização do mercado para a introdução dos operadores privados. Como objetivo, pretende-se examinar a natureza das mediações cruciais desse processo de transição, tendo em vista seu empenho para assegurar a participação do grande capital nacional e atrair o capital estrangeiro, os agentes que substituirão o Estado produtor no setor. A influência da ação mediadora foi permanente: primeiro, atuou no processo de reestruturação da Telebrás, que eram decisões planejadas, para assegurar os interesses do grande capital nacional e da indústria estrangeira de equipamentos instalada no País, bem como das operadoras internacionais. Depois intensificou-se no momento das decisões derradeiras sobre a implantação do novo modelo, onde os atores jogam pesado para plasmar seus interesses, que envolvia a definição das regras secundárias, dos direitos e das obrigações dos novos operadores relativas ao Plano Geral de Outorgas das concessões, dos contratos de concessão, do Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU), do Plano Geral de Metas de Qualidade (PGMQ), do edital de licitação e tarifas. Enfim, esse foi o derradeiro momento para consubstanciarem-se as expectativas de rentabilidade dos atores. A importância das mediações revelou-se na sutileza dos ajustes e dos arranjos encunhados nessas peças normativas, que foi o mecanismo que plasmou os direitos e as obrigações, mas, principalmente, a garantia da remuneração adequada e esperada dos investidores.

No período analisado, examinam-se as seguintes etapas da política de abertura: a 6ª etapa, que trata da definição dos planos gerais de outorga, de universalização e de qualidade e dos termos do contrato de concessão; a 7ª etapa, que discorre sobre a reorganização do Sistema Telebrás; a 8ª etapa, que versa sobre a privatização do Sistema Telebrás; e a 9ª etapa, que expõe sobre a licitação das concessões das empresas-espelho da telefonia fixa e internacional.

O texto está organizado nos seguintes pontos: no item 5.2, apresentam-se os resultados do leilão das concessões da Banda B; no item 5.3, destacam-se os contornos da privatização do Sistema Telebrás; no item 5.4, examinam-

-se as mediações dos direitos e das obrigações dos operadores privados; no item 5.5, analisam-se as mediações de última instância; no item 5.6, identificam-se os vencedores do leilão e os novos donos das telecoms; no item 5.7, apresentam-se os resultados do leilão das empresas-espelho; por último, registram-se as conclusões.

## 5.2 - O leilão das concessões da telefonia celular da Banda B

A aprovação da Lei Específica nº 9.295/96, que estabeleceu uma base legal mínima para a abertura, em jul./96, e o Ministério das Comunicações (Minicom), deu início ao leilão público das concessões da Banda B. A análise desse arcabouço legal transcende os objetivos da pesquisa, por isso limitou-se apenas às diretrizes da licitação.<sup>1</sup>

O edital de licitação ofertou 10 áreas de concessão para a Banda B e nove para a Banda A.<sup>2</sup> A definição das concessões foi ponderada pela potencialidade econômica de cada área e pela escala adequada para a competição e pela continuidade e atratividade econômica. Para tal, foram considerados os seguintes indicadores, por ordem de importância, em cada área: renda *per capita* (com ponderação de 65%), população, PIB, número de telefones fixos e área geográfica. As concessões classificaram-se em áreas primárias, que são as de um a seis, que apresentavam grande potencial econômico, e secundárias, de sete a 10. Cada consórcio poderia obter concessão em uma única área de cada grupo (Tabela 5.1).

Nos termos do edital, a participação do capital estrangeiro nos consórcios foi limitada em 49% das ações com direito a voto, ou 83% do capital total até julho de 1999. Cada consórcio deveria ter um sócio com experiência na operação de telefonia celular; e o Decreto Presidencial nº 2.056/96, que regulamentou a Lei Específica, estabelece que as alterações nas participações acionárias só poderiam ser realizadas após cinco anos do início da operação dos serviços. Na prática, a restrição ao capital estrangeiro foi mantida por cinco anos, contrariando, de certa forma, a Lei Específica, mas foi consonante com o seu art. 12, que

---

<sup>1</sup> Ver comentário sobre a regulamentação em Gonçalves (1997, p. 117-133) e Telecom (nov. 1996, p. 33).

<sup>2</sup> A Telesp Celular, operadora da Banda A, foi mantida como empresa única no Estado de São Paulo.

diz: “Os processos de outorga (...) deverão conter requisitos que propiciem a diversidade de controle societário das entidades exploradoras (...), seja uma situação permanente e, não apenas, para o momento da outorga ou concessão”. Assim, como a regulamentação da lei é competência privativa do Presidente (art. 84 da Constituição), a definição foi objeto de decreto presidencial (Gonçalves, 1997, p. 117-133).

Tabela 5.1

Áreas de concessões da telefonia celular no Brasil — 1996

(%)

ÁREAS	PIB	POPULAÇÃO	ÁREA	TELEFONES FIXOS	VALOR DO COEFICI- ENTE
1 - Grande São Paulo .....	18,2	11,6	0,1	19,3	67,03
2 - Interior de São Paulo .....	17,4	11,7	2,7	17,1	63,88
3 - RJ e ES .....	14,6	10,8	1,1	14,7	57,27
4 - MG .....	12,5	10,8	6,8	10,4	49,44
5 - PR e SC .....	9,1	8,9	3,5	8,9	44,61
6 - RS .....	6,6	8,2	3,3	6,3	42,77
7 - DF, GO, TO, MS, MT, RO e AC	6,3	8,1	26,7	8,5	33,85
8 - AM, RR, AP, PA e MA .....	4,0	6,8	41,3	3,4	23,26
9 - BA e SE .....	4,9	9,1	6,9	4,2	29,17
10 - PI, CE, RN, PB, PE e AL .....	6,5	16,5	7,5	7,2	29,54

FONTE: GONÇALVES, Fernando (1997). Sistema de telecomunicações brasileiro. In: RELATÓRIO de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União. Brasília. p. 121.

ALMEIDA, Marcio W., CROSSETI, Pedro (1997). *Infra-estrutura: perspectiva de reorganização; telecomunicações*. Brasília : IPEA. p. 46.

A licitação de uma concessão seria ganha pelo consórcio que oferecesse o melhor *mix* entre menor tarifa e maior valor pela concessão. A tarifa teve peso de 40%, e o valor ofertado pela concessão, o peso de 60%. A tarifa da telefonia celular da Banda A seria o balizador da licitação — o limite superior das tarifas (Tabela 5.2). Essa ponderação atribuiu maior relevância ao valor da oferta pela concessão do que às tarifas e à pontuação técnica. Ou seja, o consórcio que quisesse obter o peso máximo, de 60%, deveria dobrar o preço mínimo estipulado no edital. Na verdade, o critério favoreceu os consórcios com maior capacidade financeira de investimento, em detrimento daqueles que poderiam oferecer menores tarifas. Além disso, os concessionários deveriam cumprir as metas de universalização da telefonia celular (Quadro 5.1).

O edital também favoreceu importantes reivindicações dos agentes privados como: a proibição da exploração dos serviços de PCS até o ano 2000; a não-exigência do *roaming* automático na Banda B, que deveria ser decidida pelo mercado; o não-estabelecimento do fator redutor das tarifas — um índice de produtividade atribuído pela incorporação dos ganhos tecnológicos —; o parcelamento do pagamento da outorga de concessão, sendo de 40% no ato da assinatura do contrato e o resto em três anos, 20% ao ano, com juros de 1% ao mês, mais correção pelo IGP-DI; a mudança das ponderações da tarifa de 30% para 40% e a do preço de 70% para 60%; a redução da exigência de atendimento às cidades com 20 mil habitantes em cinco anos para uma meta de 70% das cidades com até 30 mil, sendo que os consórcios queriam elevar esse teto para 50 a 100 mil habitantes. Essas condições estimularam a formação de consórcios entre grandes empresas nacionais e estrangeiras, a qual, por sua vez, barrou a entrada de grupos privados nacionais com menor poder financeiro.

Quadro 5.1

## Principais metas de universalização da telefonia celular da Banda B

TEMPO DE VIGÊNCIA DO CONTRATO	LOCALIDADES	PERÍODO MÁXIMO PARA ATENDIMENTO
1º ano	Capitais e cidades com mais de 200 mil habitantes.	Até 180 dias após a solicitação do serviço.
2º ano	Cidades com mais de 200 mil habitantes.	Até 120 dias após a solicitação do serviço.
3º ano	Atendimento de 90% das cidades com mais de 100 mil habitantes.	Até 30 dias após a solicitação do serviço.
4º ano	Atendimento de 80% das cidades com mais de 50 mil habitantes.	Até 15 dias após a solicitação do serviço.
5º ano	Atendimento de 70% das cidades com mais de 30 mil habitantes.	Até cinco dias após a solicitação do serviço.

FONTE: GONÇALVES, Fernando (1997). Sistema de telecomunicações brasileiro. In: RELATÓRIO de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União. Brasília. p. 121. p. 118-119.

TELECOM (1997). São Paulo : Plano Editorial, p. 25, jan.

Outros grupos empresariais, concorrentes potenciais, não lograram se formar por motivos diversos: a restrição ao capital estrangeiro, que desagradou as operadoras norte-americanas (AT&T, etc.); a mudança de estratégia nas empresas (Ninex/Bell Atlantic, US West); os problemas financeiros dos grupos (a americana GTE, e os grupos nacionais Itamaraty, Sílvio Santos, etc.); o peso da disputa e o baixo poder financeiro de certos grupos nacionais (Método Engenharia, Grupo Senna, Banco Rural, Grandene, Brasilinvest, Cowan Construtora, Grupo Albano Franco, Grupo Tasso Jereisatti, Isto É Editorial, Ceterp, de Ribeirão Preto, Sercomtel, de Londrina,); os problemas de disputa interna na formação dos grupos e a ausência de parceiros (Deutsche Telekom, Portugal Telecom, etc.). A definição de um preço fechado, o preço mínimo, o método de pontuação e as metas de universalização a serem cumpridas exigiriam um desembolso alto no início do negócio, elevando o custo do investimento. Essas exigências do edital tiraram da disputa muitos grupos privados nacionais, com menor poder financeiro, e beneficiaram grandes empresas nacionais e estrangeiras.

Tabela 5.2

Condições estabelecidas no edital de licitação da Banda B

ÁREAS	REGIÕES	EXIGÊNCIAS		REFERÊNCIAS	
		Número de Acessos (milhões)	Patrimônio Líquido (R\$ milhões)	Tarifas sem Impostos (R\$)	Valor da Outorga (R\$ milhões)
1	SP - Região Metropolitana .....	1,8	60	84,43	600
2	SP - Interior .....	1,8	60	81,90	600
3	RJ e ES .....	1,5	50	87,15	500
4	MG .....	1,2	40	71,78	400
5	PR e SC .....	1,0	33	74,35	330
6	RS .....	1,0	33	78,80	330
7	GO, TO, MS, MT, RO, AC e DF	0,8	27	73,23	270
8	AM, RR, AP, PA e MA .....	0,6	20	84,66	200
9	BA e SE .....	0,7	23	83,09	230
10	PI, CE, RN, PB, PE e AL .....	0,7	23	78,38	230
	<b>TOTAL .....</b>	-	-	-	3 690

FONTE: TELECOM (1997). São Paulo : Plano Editorial, p. 25, jan.

Formaram-se 11 grupos empresariais, desdobrando-se em 15 consórcios concorrentes habilitados, em 07.04.97. Alguns grupos formaram mais de um consórcio para disputarem em todas as áreas facultadas no edital, envolvendo 35 grandes empresas nacionais e outras 18 estrangeiras ligadas às operadoras norte-americanas, européias e a outras operadoras estreantes como investidoras na América Latina — Korea Mobile Telecom Inc, DDI japonesa, Telia Telecom sueca. Dentre as nacionais, participaram bancos, construtoras, fundos de pensão das estatais, empresas de comunicação e algumas fabricantes de teleequipamentos principalmente (Quadro 5.2). O alvo da disputa foram as Áreas 1 a 6, consideradas nobres, que os investidores avaliavam ter maior potencial de retorno esperado do investimento, embora tivessem de enfrentar maiores custos iniciais para a implantação dos serviços. As Áreas 9 e 10, consideradas de menor peso econômico, também foram muito disputadas (Quadro 5.2).

Houve duas exceções: a Área 7, que teve o consórcio Americel como único concorrente, e a Área 8, que não teve nenhum interessado no primeiro edital. Nesse caso, os executivos dos consórcios consideraram o preço mínimo estipulado (R\$ 200 milhões) muito alto, além da baixa densidade econômica, a concentração da população em poucas cidades, muitas delas pequenas e distantes, da precariedade da infra-estrutura e das longas distâncias, que tornariam o custo operacional excessivamente alto.<sup>3</sup> Essas razões também justificaram o baixo interesse pela Área 7.

O ritual de habilitação dos consórcios foi conduzido, sob o rigor das regras, pela Comissão de Licitação, num ambiente de fortes pressões de interesses. Porém ele não impediu os recursos judiciais e administrativos, quando os grupos foram inabilitados: Algar e Lightel, Mcom, Hutchison/Cowan e Telet. Todos recorreram ao Superior Tribunal de Justiça (STJ), e as disputas judiciais causaram a paralisação da licitação. Houve sete mandados de segurança interpostos pelos consórcios e nove ações populares movidas pelos sindicatos estaduais (Sinttel). Entre nov./97 e jan./98, o STJ habilitou todos os consórcios. No Quadro 5.4, apresentam-se um resumo do deslocamento da disputa para a área judiciária e a condição de cada consórcio.

---

<sup>3</sup> A licitação da Área 8 foi declarada vazia, podendo o Minicom fazer outra licitação com base na Lei das Licitações. O Minicom publicou, em 29.05.98, o terceiro edital, reduzindo o valor mínimo, as metas de universalização, as restrições à participação do capital estrangeiro, as exigências para o operador, etc.

Quadro 5.2

## Consórcios concorrentes da licitação da telefonia celular da Banda B no Brasil

EMPRESAS E CONSÓRCIOS	GRUPOS NACIONAIS	OPERADORAS ESTRANGEIRAS	ÁREAS DE OPERAÇÃO	ÁREAS
Avantel	Stelar Telecom (Oderbrecht), 25% Camargo Correa, 25% Unibanco, 25%	Air Touch, 25%	EUA	1, 2, 3, 4, 5, 6, 9 e 10
Algar	Lightel (ABC Algar), 51% (1)	Korean Mobile Telecom (SKTIUS L.L.C.), 30% e Williams, 19%	Coréia EUA	3
Americel	International Equity Investment (Citibank), 9% Banco do Brasil, 3,85% Banco Opportunity (Forpart), 3,85% Operate Participações, 3,85% Previ (Banco do Brasil), 6,6% Sistel (Sistema Telebrás), 6,6% Petros (Petrobrás), 6,6% Funcf (CEF), 6,6% Valia (Vale Rio Doce), 3,85% Aerus (Cias. de aviação), 3,85% Telus (Embratel), 3,85% Fades (BNDES), 3,85% Faschesf (CHESF), 1,50%	Bell Canada, 20% Telesystem Wireless, e coligadas Comcel e Celcom 20%	Canadá Canadá Colômbia Malásia	7, 9 e 10
BCP	Verber Representações (Saфра), 42,5% Splice do Brasil, 4% O Estado de São Paulo, 4% Bell South Latin America, 0,01% RBS Participações (RBS), 7% (2)	Bell South, 42,49%	EUA	1, 2, 3, 4, 5, e 6
BSE	Verber Representações (Saфра), 44% Splice do Brasil, 6% OESP (O Estado de São Paulo), 6% Bell South Latin America, 0,01%	Bell South, 43,9%	EUA	9 e 10
Brascon	Andrade Gutierrez Telecom, 25,5% Monteiro Aranha, 25,5%	Southwestern Bell, 25% Mannesmann, 24%	EUA Alemanha	1, 2, 3, 4, 5 e 6
GFTT Telecom	Teledim (Grupo Evadin), 31,5% Banco Garantia, 19,5%	France Telecom, 49%	França	1, 3, 5 e 10
Global Telecom	Cia. Suzano de Papel e Celulose, 30% Grupo Inepar, 21% Motorola, 14% Global Telecom (Nissho Iwai Okinawa), 5%	DDI (Japão), 30% e coligadas	Japão	2, 4, 5 e 6
Hutchison Cowan	Construtora Cowan, 51%	Hutchison, 49%	Hong Kong Inglaterra	4 e 5
Lightel Wireless	Lightel (Grupo ABC Algar), 55% Construtora Queiroz Galvão, 20%	Korea Mobile Telecom, 25%	Coréia	5, 6 e 10

(continua)

## Quadro 5.2

## Consórcios concorrentes da licitação da telefonia celular da Banda B no Brasil

EMPRESAS E CONSÓRCIOS	GRUPOS NACIONAIS	OPERADORAS ESTRANGEIRAS	ÁREAS DE OPERAÇÃO	ÁREAS
Mcom	Iriri Participações, 19,5% Macal Investimentos (Antonio Dias Leite), 19,5% Antonio Dias Leite, 12,3% Ralph Paterns, 1%	Orient Star Holdins (Grupo Corso e Tel-mex), 28% Comcast, 20%	México EUA	3
Telet	International Equity Investment (Citybank), 9 % Banco do Brasil, 3,26% Banco Oportunidade (Forpart), 3,26% Operate Participações, 3,26% Previ (Banco do Brasil), 6,65% Sistel (Sistema Telebrás), 6,65% Petros (Petrobrás), 6,65% Funccef (CEF), 6,65% Valia (Vale Rio Doce), 3,26% Aerus (Companhias de aviação), 3,26% Telos (Embratel), 3,26% Fades (BNDES), 3,26% Faschesf (CHESF), 1,60%	Bell Canada, 20% Telesystem Wireless, e coligadas Comcel e Celcom 20%	Canadá Colômbia Malásia	1, 2, 3, 4, 5 e 6
Tess	ABC Algar, 19,99% Erliline, 31,01%	Telia, 49% Coligadas Stonian, LatVian e Otecel	Suécia Estônia Letônia	1, 2, 3, 4, 5, 6 e 9
TT-2 (Maxitel)	UGB Participações S/A (Globo com 60% e Bradesco com 40%), 60%	AT&T, 37,41% Stet Telecom, 2,86%	EUA Itália	1, 2 e 3
Vicunha (Maxitel)	Grupo Vicunha, 36,95% UGB Participações S/A (Globo com 60% e Bradesco com 40%), 60%	Stet Telecom, 43,15%	Itália	4, 5, 6, 9 e 10
Spice e Inepar	Spice do Brasil e Grupo Inepar	-	-	8

FONTE: TELECOM (1997). São Paulo : Plano Editorial, p. 15, jun.

ALMEIDA, Marcio W., CROSSETI, Pedro (1997). **Infra-estrutura:** perspectiva de reorganização; telecomunicações. Brasília : IPEA. p. 46.

Site: <http://www.mc.gov.com.br>, abr./98.

NOTA: A licitação da área 8 foi arrematada após a terceira licitação.

(1) A construtora Queiroz Galvão, do empresário Antônio Dias Leite, vendeu sua participação inicial de 29%, sendo 19% para a Williams e 9% para a SKTI-US C.C.L. (2) A RBS Participações (Rede Brasil Sul), que tinha participação de 7%, vendeu-a em dezembro de 1998.

Quadro 5.3

Consórcios vencedores da licitação da telefonia celular da Banda B no Brasil

ÁREAS E REGIÕES	CONSORCIO VENCEDOR	OFERTA (R\$ milhões)	CESTA DE TARIFAS	ÁGIO (%)	DATA DA OUTORGA	INVESTIMENTOS NA REDE (R\$ milhões)	NÚMERO DE ACESSOS EM 18 MESES (1 000)	TECNOLOGIA USADA
1 - SP Capital	BCP	2 647,5	82,42	341,2	17.07.97	600/3 anos	500	TDMA
2 - SP Interior	Tess S/A	1 326,9	69,82	121,1	31.03.98	700/3 anos	650	TDMA
3 - RJ e ES	Algar	1 508,9	56,79	201,7	02.04.98	1 130/4 anos	440	TDMA
4 - MG	Maxitel	520,0	57,30	30,0	06.04.98	300/1,5 anos	150	TDMA
5 - PR e SC	Global Telecom	773,9	51,45	134,5	09.04.98	383/5 anos	180	CDMA
6 - RS	TELET	334,5	59,44	1,3	15.04.98	350/3 anos	100	TDMA
7 - DF, GO, TO, MS, MT, RD e AC	Ameritel	338,8		25,3	11.06.97	412/4 anos	150	TDMA
8 - AM, RO, AP, PA e MA	Spice do Brasil e Inepar	61,0	-	-	-	-	-	TDMA
9 - BA e SE	Maxitel	250,0	66,31	8,7	14.04.98	200/3 anos	100	TDMA
10 - PI e CE, RN, PB, PE e AL	BSE	555,5	50,21	141,5	11.09.97	400/3 anos	100	TDMA
<b>TOTAL</b>		8 255,9	-	-	-	4 275	2 370	-

FONTE: BRASIL. MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES (1998). Disponível em: <http://www.mtc.gov.br>. Acesso em: 20 abr.

A abertura das propostas teve início em 09.07.97, apontando o consórcio BCP como o grande vencedor na Área 1, que incluía São Paulo Capital e mais 63 municípios da região do ABC, e o BSE como o vencedor na Área 10, que englobava o Nordeste menos o Estado da Bahia. Em seqüência, nos lances para a Área 2, obteve maior pontuação o consórcio Tess S/A. Porém foi desclassificado por erros formais na proposta (Quadro 5.4). Dessa forma, a Comissão favorecia o forte consórcio Avantel (grupos Oderbrecht, Camargo Corrêa, Unibanco, Air Touch). O consórcio Tess S/A moveu ação no STJ para impedir a assinatura do contrato de outorga com o Avantel. Esse fato emperrou, truncou novamente o ritual de abertura das propostas para as demais áreas até que houvesse uma definição judicial sobre a ação. A reabilitação ocorreu em jan./98, quando foi reiniciada a licitação, e finda em abr./98 (Quadro 5.3).

Os resultados criaram um novo cenário para a telefonia celular. Primeiro, a disputa foi marcada pela ousadia e pela agressividade dos grupos vencedores, para garantir posição competitiva nas áreas nobres, pagando elevado ágio e fazendo propostas arrojadas de investimento e de oferta de acessos. Segundo, os grandes vencedores, os consórcios BCP e BSE, que têm os mesmos sócios e liderados pela Bell South e pelo Banco Safra (inclui O Estado de São Paulo, Splice do Brasil S/A e RBS Participações<sup>4</sup>), pagaram um ágio de 341,2% e de 141,5% para as Áreas 1 e 10. A Bell South reafirmou sua liderança na América Latina, pois opera na Argentina (CRM Mivicom), no Chile, no Equador (Otecel), na Nicarágua (Nicacel), no Panamá, no Peru (Tele 2000), no Uruguai (Movicom) e na Venezuela (Telcel).

O fato notável foi a ousadia das apostas dos consórcios Tess S/A e ABC Algar para as Áreas 2 e 3, pagando ágios de 121,1% e 201,7% respectivamente. Mais tarde, o Grupo ABC Algar comprou ainda uma participação de 19,01% do consórcio Tess S/A, adquirida da Primav Construções e Comércio (Grupo CR Almeida). Por eliminação, a Área 5 tornou-se a mais disputada, ficando com o consórcio Global Telecom, formado pelas Companhias Suzano, Inepar, Motorola e DDI.

---

<sup>4</sup>A RBS Participações vendeu sua participação no consórcio em dezembro de 1998.

Quadro 5.4

## Condições dos consórcios concorrentes da telefonia celular da Banda B no Brasil

EMPRESAS E CONSÓRCIOS	ÁREAS DE LITÍGIO	PROCESSO DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO NO MINICOM	PROCESSO JURÍDICO E CONDIÇÃO FINAL
BCP e BSE	-	Concorreram nas Áreas 1 a 6, 9 e 10	Grandes <b>vencedores</b> das Áreas 1 e 10
Vicunha/TT-2 (Maxitel)	-	Concorreram nas Áreas 1 a 6, 9 e 10	Grande <b>vencedor</b> das Áreas 4 e 9
Algar e Tess	-	Concorreram nas Áreas 1 a 6, 7, 9 e 10	Grandes <b>vencedores</b> das Áreas 2 e 3
Telet e Americel	-	Concorreram nas Áreas 1 a 6, 7, 9 e 10	Grandes <b>vencedores</b> das Áreas 6 e 7
Global Telecom	-	Concorreram nas Áreas 2 a 6	<b>Vencedor</b> da Área 3, a mais disputada
Tess	-	<b>Inabilitado</b> , porque a Telia Overseas AB apresentou procuração sem delegar poderes para que o outorgado, em seu nome, pudesse responder administrativamente e judicialmente. Além disso, diversos documentos foram traduzidos por profissional não juramentado no Brasil.	Recorreram ao STJ e passou à condição de <b>habilitado</b> em 24.11.97
Algar e Lightel	-	<b>Inabilitados</b> , por não demonstrarem o relacionamento societário entre a empresa Korea Mobile Telecom Inc. e a Korea Mobile Telecom Corporation.	Recorreram ao STJ e foram <b>habilitados</b> em 24.11.97
Mcom	-	<b>Inabilitado</b> , porque não comprovou relacionamento societário entre o Grupo Corso Global Telecom S/A e a Telefônos de México S/A.	Recorreu ao STJ e foi <b>habilitado</b> em 02.12.97, mas foi um consórcio <b>perdedor</b> na disputa
Hutchison/Cowan	-	<b>Inabilitado</b> , porque o consórcio não conseguiu atingir o índice de liquidez exigido pelo edital. Ao comprovar a liquidez, foram utilizados valores do ativo imobilizado como realizáveis a longo prazo.	Recorreu ao STJ, entretanto não renovou propostas em 28.01.98, significando a desistência do consórcio
Telet	-	<b>Inabilitado</b> , por não comprovar adequadamente sua capacitação para operar telefonia celular. Concorreu nas Áreas 1 a 6 e disputou sozinho a Área 6. O Americel, consórcio parceiro do grupo, foi o único interessado na Área 7.	Recorreu ao STJ e foi <b>habilitado</b> em 24.11.97, <b>vencedor</b> da Área 6 e <b>vencedor</b> da Área 7

(continua)

## Condições dos consórcios concorrentes da telefonia celular da Banda B no Brasil

EMPRESAS E CONSÓRCIOS	ÁREAS DE LITÍGIO	PROCESSO DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO NO MINICOM	PROCESSO JURÍDICO E CONDIÇÃO FINAL
Tess	2	<b>Habilitado</b> pelo STJ, obteve a maior pontuação para a Área 2, mas foi desclassificado por apresentar grafia errada no valor da proposta (R\$ 1,326,943,944.00) e por não renovar o seguro-garantia bancário. A Comissão classificou o consórcio Avantel, após a abertura da proposta do Telet (por decisão do STJ), mas foi impedido de assinar contrato de outorga por liminar do Tess.	Recorreu ao STJ, adiando a abertura de outras áreas. Moveu ação contra a classificação do Avantel, impedindo a assinatura do contrato. Foi habilitado e vencedor em abr./98.
Avantel	2	<b>Classificado</b> , pela Comissão, em segundo lugar, mas foi impedido de assinar contrato de outorga por liminar do Tess. Entrou com recurso pedindo desclassificação do Tess por não ter cumprido edital, pois não renovou o seguro-garantia, e por ter errado a grafia do valor. Disputava as Áreas 1 a 6, 9 e 10.	Em 28.01.98, não revalidou suas propostas, significando a <b>desistência</b> .
GFTT Telecom	-	Apresentou toda a documentação para a habilitação, mas, na última hora, não fez as propostas comerciais para as Áreas 1, 3, 5 e 10.	Desistência
Brascom	-	Concorreu nas Áreas 1 a 6.	<b>Perdedor</b> em todas as áreas.
TT-2	-	Concorreu nas Áreas 1, 2 e 3.	<b>Perdedor</b> em todas as áreas.

FONTE: BRASIL. MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES (1998).

TELEBRASIL: Revista Brasileira de Telecomunicações (1998). Rio de Janeiro : Associação Brasileira de Telecomunicações, p. 21, fev.

TELECOM (1998). São Paulo : Plano Editorial, p. 22, jun.

Esse resultado do leilão não deixou incólume as pretensões do Minicom, pois as decisões do STJ contrariaram a Comissão de Licitação, reabilitando os grupos desclassificados e declarados vitoriosos como Tess, ABC Algar e Telet. A Comissão foi acusada de excessivo rigor e formalismo na aplicação das regras do edital, que alegava evitar a entrada de grupos especulativos.

Enfim, a competição desenhou um cenário para a Banda B surpreendente. Primeiro, as operadoras norte-americanas, consideradas favoritas desde o início, acabaram fora do mercado brasileiro, exceto a agressiva Bell South. A AT&T (TT-2), ao lado da Globopar e Bradesco, e a Southwestern Bell (Brascom), ao lado da Mannesmann e dos grandes grupos brasileiros Andrade Gutierrez e

Monteiro Aranha, perderam todas as áreas que disputaram. O mesmo destino teve o consórcio Avantel, encabeçado pela líder norte-americana em telefonia celular, a Air Touch (Avantel), junto com a construtora Camargo Corrêa, a Stelar Telecom, do grupo Oderbrecht, e o Unibanco. Não houve uma explicação clara sobre a desistência das norte-americanas, alegando apenas a necessidade de consolidar posições no seu principal mercado, o norte-americano, e que o preço estava alto demais. Certamente a expectativa do Minicom era ter a participação dessas operadoras líderes do mercado mundial. Segundo, a grande novidade da disputa foi a entrada de empresas estreantes na América Latina, como: Bell Canadá, Telesystem, Telia, Korea Mobile Telecom e DDI.

### 5.3 - Os contornos da privatização do Sistema Telebrás

O leilão de privatização do Sistema Telebrás ficou a cargo do BNDES, que optou por lançar um único edital para a venda das três *holdings* regionais mais a Embratel e as oito operadoras da Banda A. O edital estabeleceu restrições à propriedade cruzada, no sentido de que um grupo empresarial só poderia adquirir uma única *holding* regional ou a Embratel, mas poderia arrematar operadoras da Banda A, desde que não fossem na mesma área de concessão. As operadoras da Banda B poderiam adquirir apenas duas operadoras da Banda A, uma em área nobre (de 1 a 6) e outra em área periférica (de 7 a 9), e que não colidissem com sua área de atuação ou contígua.

A mediação na definição dessas regras tinha uma motivação fundamental que era introduzir a competição, garantir o espaço do grande capital nacional e atrair o capital estrangeiro. Essa operação complexa, envolvendo interesses poderosos, tornava decisivos a identificação dos consórcios concorrentes e o grau de atratividade do negócio. Pois, também, era inexorável evitar o alto risco de fracasso das mediações do Executivo pró-capital nacional. Nesse sentido, o Ministro Sérgio Motta declarava-se favorável à limitação da participação do capital estrangeiro, especialmente das estatais européias. Também influenciou a decisão do Executivo reter *golden share* na Embratel, em princípio, intenção que acabou mudando posteriormente. Além disso, ainda pesou-se o aprendizado de muitos países limitarem o capital estrangeiro no setor (Quadro 5.5). Entretanto, na avaliação de assessores do Minicom, essa medida implicava correr um certo risco de reduzir a atratividade dos investidores, por isso, permaneceu sem definição a limitação do capital estrangeiro até maio/98.

As mediações do Executivo, da mesma forma visavam realizar seus próprios interesses, pois o leilão de privatização passou a ter grande relevância política para a campanha da reeleição presidencial. O sucesso da privatização propiciaria dividendos políticos internos e externos, credibilidade nas reformas políticas e ganhos para a estabilidade econômica. A realização desses interesses confrontava-se com os dos parlamentares e dos líderes políticos estaduais, pois a reestruturação do Sistema Telebrás implicava extinguir cargos de direção nas teles ocupados por políticos e apadrinhados. Portanto, a reforma desempregaria políticos, ex-deputados federais, ex-governadores, ex-vice-governadores, ex-senadores e outros políticos e tirava sua influência e poder nesses cargos de direção nas teles estaduais, precisamente num período-chave, entre nov./97 e jan./98. O impasse envolvia desempregar mais de 100 cargos importantes de direção no Sistema Telebrás. Ou seja, a reforma mexia com os interesses dos aliados do Governo, com o poder de influência política em suas bases eleitorais.

Quadro 5.5

## Participação do capital estrangeiro em países selecionados

PAÍSES	RESTRIÇÃO À TELEFONIA	SERVIÇOS LIBERADOS
Brasil	Limitado em 49% nas operadoras de serviço celular Banda B Liberado para telefonia fixa e serviço móvel celular da Banda A	Em 1999 Em jul./1998
Estados Unidos	Limitado em 25% e 20% para serviços limitados	Em 1996
Canadá	Limitado em 46,7%	Quebra do monopólio em 2002
Japão	Limitado em 20% na KDD e na NTT	Mercado restringido
França	Limitado em 20%	Em 1998
Espanha	Limitado em 25% ( <i>golden share</i> )	Em dez./98
Coréia do Sul	Limitado em 49%	Liberados
Áustria	Limitado	Em 1997
México	Limitado em 49%	Liberados, exceto de satélite
Argentina	Não limitado	Em 2000
Portugal	Limitado	Em 2003
Alemanha	Limitado	Mercado restringido

FONTE: TELECOM (1998). São Paulo : Plano Editorial, p. 8, mar./abr.

Portanto, a decisão afetava a base de apoio do Governo e dependia do prazo para desincompatibilização de cargos públicos definido na lei eleitoral (Quadro 5.6). A situação exigia cautelosas negociações de interesses com os candidatos a cargos eletivos, com as lideranças regionais politicamente fortes, com os próprios interesses do Governo na reeleição presidencial, com o sucesso da privatização, etc. Enfim, a decisão final foi emblemática, pois, frente aos interesses dos políticos, à pressa do titular do Minicom para reestruturar as teles e vendê-las e à necessidade de manter o apoio dos parlamentares à reeleição do Presidente, obviamente este decidiu atrasar a reestruturação das teles.

Além disso, o Executivo enfrentava um desgaste político muito grande, à época, para aprovar as Reformas Administrativa e da Previdência no Congresso. Isso exigia manobras e articulações para não esgarçar as alianças e acordos com a base de apoio parlamentar, mantendo as vantagens políticas.

Esses fatos mostram a complexidade do processo de decisão, envolvendo vários níveis de interesses e atores, pois, apesar da base legal sustentável, a execução da política acabava se moldando aos interesses, às reivindicações e às pressões e, inclusive, tropeçando nas contra-iniciativas. Significa dizer que a dinâmica dos interesses e das alianças dos atores alterava-se, se atualizava ou se extinguiu.

No caso, prevaleceu o interesse do Chefe do Executivo ou a sua reeleição presidencial, que fatalmente adiou para fins de jan./98 a execução da reestruturação da Telebrás — a realização das assembléias em cada operadora, a cisão das operadoras de telefonia fixa e da telefonia celular da Banda A, a extinção dos cargos de direção e a criação das *hodings* regionais. Por sua vez, o capital nacional e o estrangeiro exerciam as pressões derradeiras para flexibilizar as exigências no contrato de concessão.

Quadro 5.6

Indicações políticas para os cargos de direção no Sistema Telebrás

OPERADORAS (Teles)	DIRIGENTES NOMEADOS	INDICAÇÃO POLÍTICA	POSIÇÃO DO DIRIGENTE INDICADO
<b>Telerj</b>			
Presidente	Danilo Lobo	Artur da Távola (PSDB-RJ)	Ex-Presidente da Casa da Moeda.
<b>Telesp</b>			
Presidente	Carlos E. S. Dória	Mário Covas (PSDB-SP)	<b>Eleito</b> Deputado Federal - PSDB.
Diretor Administrativo	Hitoshi Shimizu	PMDB	Indicado pela cota do PMDB.
Diretor de Recursos Humanos	Nereu Ramos Neto	PMDB	Indicado pela cota do PMDB.
Diretor de Serviços	Laércio E. Barreto	Romeu Tuma (PFL-SP)	Indicado pela cota do PFL.
<b>CTBC</b>			
Presidente	Ademir Spadafora	PTB	Indicado pela cota do PTB.
Outras três diretorias	(...)	PSDB, PMDB, PPR	Indicado pelas cotas do PSDB, do PMDB e do PPR.
<b>Telemig</b>			
Presidente	Saulo Coelho	Governador Eduardo Azevedo (PSDB –MG)	Ex-Deputado, Presidente do PSDB e <b>eleito</b> Deputado Federal.
Diretor Financeiro	Geraldo Sobrinho	Deputado Pimenta da Veiga (PSDB-MG)	Ex-Deputado Estadual.
Diretor de Recursos Humanos	Mário Assad Júnior	PFL	<b>Não eleito</b> Deputado Federal.
Diretor Administrativo	Júlio Boechat Braga	José Aparecido Oliveira (PFL-MG)	Indicado pela cota do PFL.
Diretor de Engenharia	Geraldo P. Araújo	PMDB	Indicado pela cota do PMDB.
Diretor de Serviços	Heleni Mello Fonseca	Paulo Heslander (PTB-MG)	Indicada pela cota do PTB.
<b>Telebrasília</b>			
Presidente	Hassan Gebrim	Senador José Arruda (PSDB-DF)	Concorreu a cargo; <b>não foi eleito</b> .
<b>Telepar</b>			
Presidente	Álvaro Dias	PSDB	<b>Eleito</b> Senador.
<b>Telems</b>			
Presidente	Wolney Arruda	PTB	Indicado pela cota do PTB.
<b>Teleceará</b>			
Presidente	Francisco A Miranda	Tasso Jereissati (PSDB)	Indicado pelo PSDB.
Diretor de Operações	Marcos Ferreira Gomes	Ciro Gomes (PSDB)	Irmão de Ciro Gomes.
Diretor Financeiro	Lúcio Ferreira Gomes	Ciro Gomes (PSDB)	Irmão de Ciro Gomes.

(continua)

Quadro 5.6

Indicações políticas para os cargos de direção no Sistema Telebrás

OPERADORAS (Teles)	DIRIGENTES NOMEADOS	INDICAÇÃO POLÍTICA	POSIÇÃO DO DIRIGENTE INDICADO
<b>Teles c</b>			
Presidente	Victor Konder Reis	Antônio Carlos Konder Reis (PFL)	Irmão do ex-Governador Antônio Carlos K. Reis (PFL) e primo de Jorge Borhausen.
Vice-Presidente	Geovah Amarante	PMDB	Ex-Deputado Federal e <b>não eleito</b> Deputado Federal.
Diretor Financeiro	Enio Branco	PFL	Ex-Deputado Federal do PFL e <b>não eleito</b> Deputado Federal.
Diretor de Serviços	Francisco Afonso Vieira	Governador Paulo Afonso Vieira (PMDB-SC)	Irmão do Governador.
<b>Telern</b>			
Presidente	Garibaldi Alves	Governador Garibaldi Alves Filho (PMDB)	Pai do Governador.
Diretor Financeiro	Luiz Cláudio Macedo	PFL	Indicado pela cota do PFL-RN.
Diretor Administrativo	Roberto Varela	PFL	Indicado pela cota do PFL-RN.
Diretor de Engenharia	Gustavo Dias Neto	PSDB	Indicado pela cota do PSDB.
<b>Telebahia</b>			
Presidente	Shizuo Arakawa	Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA)	Toda a diretoria indicada por influência do PFL-BA.
Diretor Administrativo	Henrique C. Vianna	Ex-Senador Luiz Vianna Filho	Neto do ex-Senador.
<b>Teleamazon</b>			
Presidente	Manoel Montenegro Neto	PFL e PPR	Indicado pelo PFL e pelo PPR.
Diretor Administrativo	Antônio Dionysio Paixão	Deputado Artur Neto (PSDB-AM)	<b>Não concorreu a cargo.</b>
<b>Telpe</b>			
Presidente	Clodoaldo Torres	Senador Carlos Wilson (PSDB-PE)	<b>Não concorreu a cargo.</b>
Diretor de Serviços e de Administração	(...)	PFL	Indicados pela cota do PFL.
Diretor de Recursos Humanos	(...)	PFL	Indicado pela cota do PFL.
<b>Telepará</b>			
Presidente	Ambire Paul	Senador Jader Barbalho (PMDB-PA)	Candidato a cargo; <b>não eleito.</b>

(continua)

Quadro 5.6

Indicações políticas para os cargos de direção no Sistema Telebrás

OPERADORAS (Teles)	DIRIGENTES NOMEADOS	INDICAÇÃO POLÍTICA	POSIÇÃO DO DIRIGENTE INDICADO
<b>Teleamapá</b> Presidente	Jonas Pinheiro Borges	PPB	Ex-Senador e candidato a Deputado Federal; <b>não eleito.</b>
<b>Telemat</b> Presidente	Eduardo Delamônica Freire	PSDB	Tem grande influência no PSDB estadual.
<b>Telesergipe</b> Presidente	Acival Santos	PSDB	Ex-Deputado Estadual e candidato a Deputado Federal; <b>não eleito.</b>
<b>Telasa</b> Diretor Administrativo	José Eduardo U. Lessa	Deputado José Thomaz Nonô (PSDB-AL)	Não foi candidato.
Diretor de Serviços	Celso Freitas Cavalcanti	Senador Renan Calheiros (PMDB-AL)	Não foi candidato.
<b>Telpa</b> Diretor Financeiro	Ricardo Suassuna de Medeiros	Senador Ney Suassuna (PMDB-PI)	Candidato a cargo; <b>não eleito.</b>
Diretor Administrativo	Vanildo Vasconcelos	PMDB	Candidato a cargo; <b>não eleito.</b>
Diretor de Recursos Humanos	Aracilba Rocha	PMDB	Candidato a cargo; <b>não eleito.</b>
<b>Telepisa</b> Presidente	Jesus Elias Tajra	PFL	Ex-Deputado Federal e candidato; <b>não eleito.</b>
Diretor de Recursos Humanos	Marcelo Egito Coelho	PPB	Ex-Deputado e candidato; <b>não eleito.</b>
<b>Teleacre</b> Presidente	Adalberto Silva	PMDB	Ex-Deputado Estadual e candidato; <b>não eleito.</b>
<b>Telegoiás</b> Presidente	Ruy Brasil	PFL	Ex-Governador do Estado e candidato; <b>não eleito.</b>

FONTE: TELECOM (1997). São Paulo: Plano Editorial, p. 40, dez.

GAZETA MERCANTIL (1998). São Paulo, vários números.

<http://www.eleicoes98.gov.br> (16.10.98).

## 5.4 - As mediações dos direitos e das obrigações nos contratos

A seguir, destacam-se as pressões sobre o Minicom/Anatel no processo de decisão sobre as cláusulas de direitos e obrigações do contrato de concessão, em relação ao PGMU, ao PGMQ e ao edital de licitação.

O contrato de concessão<sup>5</sup> é o instrumento que estabelece os direitos e os deveres das prestadoras privadas e garante a remuneração adequada dos investimentos, através do sistema de tarifação, e define os deveres, através do PGMQ e do PGMU e do contrato de concessão, bem como prevê sanções. Portanto, a definição do conteúdo desses instrumentos legais foram cercados de cautela pelas negociações da Anatel/Minicom e alvo de muita pressão dos investidores. Cabe analisar o papel das mediações dos interesses dos investidores, dos usuários e da reeleição.

O PGMU é uma legislação complementar à Lei Geral, que tem por objetivo permitir a expansão da rede de telefonia fixa no regime público, estabelecendo metas de expansão dos acessos para cada Estado. É um plano para universalizar o acesso da telefonia. O Quadro 5.7 mostra as principais metas da **proposta original** do Plano de Universalização para a telefonia fixa e as **metas definitivas** propostas pela Anatel e aprovadas pelo Presidente da República (Decreto nº 2.591, de 15.05.98). Importa evidenciar as pressões manifestas dos investidores na definição das metas do Plano de forma sintética.

As pressões foram feitas com muita sutileza. A crítica dos *players* qualificava a proposta de metas de universalização “ambiciosa e não realista”, especialmente dos prazos e das metas de telefonia fixa e de telefones públicos (TPs). Argumentavam que a proposta era irrealista para ser cumprida até 2003, prazos tão curtos. Especialmente, contestavam as metas de densidade telefônica dos TPs, consideradas muito altas, tendo em vista a substituição do seu uso à medida que se expande a planta de telefonia fixa, de telefonia celular, do siste-

---

<sup>5</sup> As teles regionais firmaram dois tipos de contrato de concessão (válidos até 31.12.03 e que serão renovados por mais 20 anos, em uma única vez): um para serviço telefônico fixo comutado na modalidade local e outro para serviço comutado de longa distância nacional; enquanto a Embratel assinou contrato de concessão para prover serviço comutado de longa distância inter-regional e internacional.

ma PCS, dos *paggers* e até dos terminais *trunking*<sup>6</sup> (Telecom, mar. 1998, p. 34; GM, 30/3/98; 29/4/98).

A formatação final do Plano de Universalização sofreu modificações significativas nesse processo, em relação às metas originais. As metas da telefonia fixa individual foram atenuadas, reduzindo-se os parâmetros anuais exigidos, mas foi mantida a meta de 33 milhões de terminais para o ano 2001 (Quadro 5.11) e introduzida a exigência para atendimentos aos usuários econômicos na condição de deficientes físicos e visuais. E houve recuo no caso dos TPs, pois reduziram-se a meta de expansão física da planta e as metas de densidade de 10 TPs para 7,5 para cada 1.000 habitantes em 2003 e de 10,5 para 8,0 em 2005; diminuíram as metas para instalação dos TPs nas localidades onde já existe telefonia fixa; tornaram menos ambiciosas as metas para atender com TPs às localidades ainda não atendidas; e **estabeleceu que apenas 50% dos TPs deverão ter disponibilidade 24 horas por dia**. Essa medida sutil introduzida no PGMU pela Anatel possibilitaria a terceirização do serviço, ou seja, permitiria situar os TPs em recintos fechados. Dessa forma inusitada, a Anatel decidiu que apenas 50% dos TPs estarão disponíveis para os usuários 24 horas por dia (Quadro 5.8).

---

<sup>6</sup> O Advogado da MCI Communications Corporation (USA), Ricardo Barreto, sugeriu mecanismos de financiamento neutros para cumprir as metas devido às grandes proporções do País. Também considerou os níveis extremamente ambiciosos de penetração dos TPs — 10/1.000 habitantes em 2003 (Quadro 5.13). Os representantes da Stet Internacional (Itália) consideraram os prazos irrealistas para atender às solicitações de novos acessos à rede (Quadro 5.12). Alegavam que prazos tão curtos só poderiam ser cumpridos utilizando circuitos via rádio, chamados Wireless Local Loop (WLL), que seria um fator de viabilização econômica nas áreas menos densas e rurais. As metas de TPs também consideraram exageradas, argumentando que o uso no futuro desse serviço pode ser decrescente em função da expansão da telefonia fixa, da telefonia celular, dos sistemas Personal Communications System, dos *paggers* e até dos terminais *trunking*. Pierre Houhaud, Presidente da France Telecom América Latina, questionou vários pontos. Em relação às metas de atendimento da telefonia fixa individual, sugeriu reduzir seu alcance e estabelecer um percentual máximo de 80% de atendimento e limitado às localidades de até 1.000 habitantes e ampliar os prazos exíguos para atender às solicitações de acesso (Quadro 5.12). Além disso, achou inviáveis a meta de instalação dos TPs a cada 300 metros e a densidade de 10/1.000 habitantes, pois acabaria colocando terminais em áreas de alto poder aquisitivo e nas áreas inseguras, etc. O Presidente da GTE do Brasil, José Eugênio Guizard Ferraz, sugeriu retirar as metas quantitativas de universalização, pois, num modelo competitivo, as operadoras levam em conta a atuação das demais. Além disso, os prazos para cumprir as metas de 1999 são muito exíguos e dependeriam dos projetos de expansão, então executados pela Telebrás, pois quem compra não pode mudar esses projetos. Os agentes da Telefónica de España, através da CRT, propuseram reduzir a densidade dos TPs, porque exigiria altas taxas de expansão da rede existente. Reivindicaram que a meta de um TP a cada 300 metros nas localidades com telefonia fixa fosse restrita às áreas com densidade de 1.000 habitantes por quilômetro quadrado.

Quadro 5.7

Principais metas do Plano Geral de Metas de Universalização para telefonia fixa

PRAZO DE REALIZAÇÃO	PROPOSTA ORIGINAL DA ANATEL	METAS DEFINIDAS
Até 31.12.99	26,0 milhões de acessos	25,1 milhões de acessos
<b>Metas de expansão da planta de acessos individuais da telefonia fixa comutada (1)</b>		
Até 31.12.00	29,5 milhões de acessos	29,0 milhões de acessos
Até 31.12.01	33,0 milhões de acessos	33,0 milhões de acessos
<b>Metas para implantar acessos individuais de telefonia fixa nas localidades</b>		
Com mais de 1 000 hab.	Até 31.12.01	Até 31.12.01
Com mais de 600 hab.	Até 31.12.03	Até 31.12.03
Com mais de 300 hab.	Até 31.12.05	Até 31.12.05
<b>Metas para atender às solicitações de acessos individuais de telefonia fixa</b>		
Até 31.12.01	4 semanas	4 semanas
Até 31.12.02	3 semanas	3 semanas
Até 31.12.03	2 semanas	2 semanas
Até 31.12.04	1 semana	1 semana
<b>Metas para tornar disponível um centro de atendimento para deficientes auditivos e visuais</b> <b>Metas para atender às solicitações de acessos individuais</b>		
Até 31.12.99	Não exigido	12 semanas
Até 31.12.00	Não exigido	6 semanas
Até 31.12.01	Não exigido	3 semanas
Até 31.12.02	Não exigido	2 semanas
Até 31.12.03	Não exigido	1 semana

FONTE: DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO (1998). Brasília : Imprensa Nacional, 18 maio.

RNT: Revista Nacional de Telecomunicações (1998). São Paulo: Editora TelePress, p. 30, jun.

(1) As metas de expansão da rede foram definidas por estados da Federação.

Contudo a Anatel não atendeu à principal reivindicação dos agentes, substituir as metas quantitativas por metas em percentual de atendimento, sob o argumento de que seria muito difícil fiscalizar concessionárias. Mas atendeu à reivindicação de definir metas quantitativas de expansão da telefonia por unidade da Federação. Enfim, o Plano de Universalização é o principal instrumento de política setorial, porém ele estabeleceu metas muito tímidas para segmentos de usuários não-econômicos e áreas remotas, que mereceram apenas os TPs, e delegou ao mercado a função de universalização do acesso à telefonia individual. Ou seja, o Plano foi negligente e incompatível com o avanço e a modernização das telecoms no Brasil. Significa que o acesso a serviços de *internet*, à educação, à pesquisa, à saúde e à cidadania foi adiado sem razão.

## Quadro 5.8

## Principais metas do Plano Geral de Metas de Universalização para a telefonia de uso público (TPs)

PRAZO DE REALIZAÇÃO	PROPOSTA ORIGINAL DA ANATEL	METAS DEFINIDAS
<b>Metas de expansão da planta de telefones públicos</b>		
Até 31.12.99	870 mil acessos	713,2 mil acessos
Até 31.12.00	1 043 mil acessos	835,0 mil acessos
Até 31.12.01	1 260 mil acessos	981,3 mil acessos
<b>Metas de densidade de telefones públicos — TPs/1 000 habitantes</b>		
Até 31.12.03	10,0 TPs	7,5 TPs
Até 31.12.05	10,5 TPs	8,0 TPs
<b>Metas para instalação de TPs em localidades com telefonia fixa individual</b>		
Até 31.12.99	300 metros de distância máxima	800 metros de distância
Até 31.12.01	-	500 metros de distância
Até 31.12.03	-	300 metros de distância
<b>Metas para instalação de TPs nas escolas e instituições de saúde em localidades com telefonia fixa individual</b>		
Até 31.12.99	8 semanas	8 semanas
Até 31.12.00	4 semanas	4 semanas
Até 31.12.01	2 semanas	2 semanas
Até 31.12.03	1 semana	1 semana
<b>Metas para atender com TPs às solicitações de deficientes físicos</b>		
Até 31.12.99	Não exigido	8 semanas
Até 31.12.00	Não exigido	4 semanas
Até 31.12.01	Não exigido	2 semanas
Até 31.12.03	Não exigido	1 semana
<b>Metas para atender com TPs, com capacidade de originar e receber chamadas de longa distância e internacional, às localidades ainda não atendidas</b>		
Até 31.12.99	20% das localidades com 100 hab.	100% localidades com 1 000 hab.
Até 31.12.01	40% das localidades com 100 hab.	100% das localidades com 600 hab.
Até 31.12.02	60% das localidades com 100 hab.	-
Até 31.12.03	80% das localidades com 100 hab.	100% das localidades com 300 hab.
Até 31.12.05	00% das localidades com 100 hab.	100% das localidades com 100 hab.

FONTE: DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO (1998). Brasília: Imprensa Nacional, 18 maio.

RNT: Revista Nacional de Telecomunicações (1998). São Paulo: Editora TelePress, p. 30, jun.

O Plano Geral de Metas de Qualidade estabeleceu um conjunto de indicadores gerais para medir a qualidade do serviço prestado. Foi questionado pelos grandes *players*, e suas metas foram consideradas muito ambiciosas e genéri-

cas. As críticas voltaram-se para as metas de qualidade, pois pressionaram para que estabelecessem metas gerais para todo o País, mas não por concessão, devido à grande heterogeneidade das regiões. Evidentemente, a Anatel cedeu pouco nas exigências da proposta inicial, mas não cedeu a favor daquela principal reivindicação dos *players*.<sup>7</sup> No Quadro 5.9, registram-se o conjunto de indicadores do PGMQ por tipo de serviço e por período de maior movimento do tráfego.

Em relação ao contrato de concessão, denotam-se alguns pontos desse instrumento complexos. A definição dos seus termos foi cercada de cautela pela Anatel ante às pressões dos grandes *players* para consolidar os direitos e os deveres dos concessionários, especialmente para garantir a remuneração esperada dos investidores nesta última instância de decisão. Era o momento derradeiro para plasmar seus pleitos. A negociação também envolveu a Mckinsey Consultoria nessa fase de definição dos contratos. Enfim, o resultado contrasta muito com a proposta original da Anatel, que cedeu em vários pontos. Um deles reduziu o ônus pela renovação das concessões, que, inicialmente, tinha proposto um ônus de 2% do faturamento líquido anual a partir de 2005 (Quadro 5.10). O outro reduziu o pagamento para 2% do faturamento líquido do último ano, a cada dois anos. Essa medida baixou em 50% o ônus das concessões; e a primeira parcela será paga não em 2005, mas em 2007, com base no faturamento de 2006. Recuou também em relação à obrigatoriedade de adoção de índices de produtividade como redutor tarifário. A medida beneficiaria os usuários como parte dos ganhos dos avanços tecnológicos, em relação às tarifas de telefonia local. Mas manteve a proposta original de aplicar o redutor sobre as tarifas de telefonia internacional e não permitiu a incorporação da inflação ocorrida entre abr./97 e abr./98. A inclusão desse redutor na telefonia celular da Banda B foi tentada, porém foi veemente contestada pelos investidores.

A luta entre os agentes da indústria nacional e os da indústria estrangeira de teleequipamentos teve desfecho inusitado. Na proposta original, a Anatel estabeleceu percentuais obrigatórios nos investimentos em equipamentos e serviços com tecnologia nacional de 10% para operadoras de serviços locais e 5% para as de longa distância. Os técnicos do BNDES sugeriram índices de 20% e 10% respectivamente, tendo em vista o déficit externo entre exportações e importações de teleequipamentos. A proposta da Abinee admitia um sobrepreço de 12% nos produtos nacionais equivalentes em preço e qualidade com os produtos estrangeiros.

---

<sup>7</sup> A Anatel aumentou para 1.000 metros a distância máxima para que fichas e cartões estejam disponíveis aos usuários de TPs e aumentou de 20 para 35 segundos o tempo em que os serviços de atendimento aos usuários deverão receber as chamadas.

Quadro 5.9

Principais indicadores do Plano Geral de Metas de Qualidade para a telefonia fixa

INDICADORES E METAS NOS PERÍODOS DE MAIOR MOVIMENTO (PMM) (1)	(% de casos)			
	2000	2002	2004	2005
<b>Metas de atendimento às solicitações de reparos</b>				
Taxa de solicitação de reparos por 100 acessos	3	2,5	2,0	1,5
Taxa de solicitação de reparos para usuários residenciais em 24 horas	95	96	97	98
Taxa de solicitação de reparos para usuários não residenciais em 8 horas	95	96	97	98
Taxa de atendimento aos usuários prestadores de serviços de utilidade pública em 2 horas	98	98	98	98
Taxa de chamada completada de serviços de auto-atendimento ou por telefonista em 10 segundos	92	93	94	95
<b>Metas de atendimento às solicitações de mudança de endereço</b>				
Taxa de atendimento para usuários residenciais em 3 dias úteis	95	96	97	98
Taxa de atendimento para usuários não residenciais em 24 horas	95	96	97	98
Taxa de atendimento para prestadores de serviços de utilidade pública em 6 horas	98	98	98	98
<b>Metas de modernização da rede</b>				
Taxa de digitalização da rede local	75	85	95	99
<b>Metas de qualidade para telefone de uso público</b>				
Taxa de atendimento às solicitação de reparo de TPs por mês	15	12	10	8
Taxa de atendimento às solicitações de reparo de TPs em 8 horas	95	96	97	98
Nas localidades atendidas exclusivamente por TPs, devem estar disponíveis 24 horas e por 7 dias da semana	-	-	-	-
As fichas e cartões de TPs devem estar na distância de 1.000 metros	-	-	-	-
Prestação de consulta gratuita aos serviços de listas telefônicas	-	-	-	-
Disponibilizar em cada TP informações claras e precisas sobre a utilização	-	-	-	-
<b>Metas de emissão de contas</b>				
Taxa de reclamação de erros nas contas emitidas	0,04	0,03	0,02	-
O desligamento do usuário por falta de pagamento deve ser comunicado com 15 dias de antecedência	-	-	-	-
A suspensão do usuário por 60 dias será, primeiro, por bloqueio de chamadas, por meio do qual o terminal só recebe chamadas	-	-	-	-

FONTE: DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO (1998). Brasília: Imprensa Oficial, 30 jun.

(1) Os períodos de maior movimento (PMM) definidos para efeito de aferição dos indicadores de qualidade são os seguintes: das 9 às 11 horas; das 14 às 16 horas; e das 20 às 22 horas.

Quadro 5.10

## Principais termos do contrato de concessão das operadoras de telefonia fixa

PRINCIPAIS ITENS DO CONTRATO	PROPOSTA ORIGINAL DA ANATEL	CONTRATO DEFINIDO
<b>Sobre o contrato</b>		
Validade do contrato	Até 31.12.05	Não mudou: até 31.12.05
Renovação do contrato	Por 20 anos, uma única vez	Não mudou: por 20 anos, uma única vez
Pagamento pela renovação	Pagamento anual de 2% do faturamento líquido, anualmente com vencimento em 30.04 de cada ano	<b>Mudou: pagamento bianual</b> de 2% sobre o faturamento do último ano antes da data de pagamento. A primeira parcela vence em 30.04.07, com base na receita de 2006
<b>Política de tarifas</b>		
Reajuste das tarifas	Correção-anual pelo IGP-DI e a primeira em jun./99, com base nas tarifas de abr./98	Não mudou: correção anual pelo IGP-DI a partir de jun./99
Redutor de ganhos de produtividade		
<b>Local:</b> Até 31.12.00 De 31.01.01 a 31.01.03 De 31.01.04 a 31.01.05	Sem redutor Com redutor de 2% Com redutor de 4% --> Total 13,3%	Não mudou: sem redutor <b>Mudou</b> para 1% <b>Mudou</b> para 1% ---> Total 4,9%
<b>Interurbana</b> Até 31.12.00 De 31.01.01 a 31.01.03 De 31.01.04 a 31.01.05	Com redutor de 2% Com redutor de 4% Com redutor de 5% ---> Total 23,3%	Não mudou Não mudou Não mudou ---> Total 23,3%
<b>Internacional</b> Até 31.12.00 De 31.01.01 a 31.01.03 De 31.01.04 a 31.01.05	Com redutor de 5% Com redutor de 7% Com redutor de 10% --->Total 41,2%	<b>Mudou</b> para 5% em 1999 e 15% em 2000 <b>Mudou</b> para 15% <b>Mudou</b> para 15% ---> Total 64,2%
<b>TU-RL</b> Até 31.12.00 De 31.01.01 a 31.01.03 De 31.01.04 a 31.01.05	Com redutor de 10% Com redutor de 10% Com redutor de 15% --->Total 59,7%	<b>Mudou</b> para 0% <b>Mudou</b> para 5%, 10% e 15%, escalonados <b>Mudou</b> para 20% ---> Total 53,5%
<b>TU-IU</b> Até 31.12.00 De 31.01.01 a 31.01.03 De 31.01.04 a 31.01.05	Com redutor de 2% Com redutor de 4% Com redutor de 5% ---> Total 23,3%	Não mudou Não mudou Não mudou ---> Total 23,3%

(continua)

Quadro 5.10

## Principais termos do contrato de concessão das operadoras de telefonia fixa

PRINCIPAIS ITENS DO CONTRATO	PROPOSTA ORIGINAL DA ANATEL	CONTRATO DEFINIDO
<b>Sanções</b> Multa por não cumprir o PGMU Multa por impedir a competição e a interconexão	Até US\$ 50 milhões Até US\$ 50 milhões	Não mudou Não mudou
<b>Tribunal arbitral</b> Decisões de última instância e sem recursos à Justiça comum	Decide sobre tarifas, indenizações e sobre violação do direito econômico	Não mudou
<b>Política industrial</b> Obrigação de compra de equipamentos com tecnologia nacional  Obrigação de compra de equipamentos produzidos no País	10% dos investimentos anuais das prestadoras de serviço local 5% dos investimentos anuais das prestadoras de serviço de longa distância  A prestadora deve contratar desde que sejam equivalentes aos equipamentos estrangeiros	<b>Mudou.</b> A concessionária <b>obriga-se</b> a consultar fornecedores independentes, inclusive nacionais, e a basear sua escolha em critérios de preço e qualidade. Em <b>caso de equivalência</b> , a prioridade são os equipamentos e serviços produzidos no País com tecnologia nacional
<b>Capital estrangeiro</b>	Restrições à participação do capital estrangeiro	<b>Mudou para sem restrições</b> à participação do capital estrangeiro
<b>Plano básico</b> Tarifas de assinatura residencial, comercial e troncos Serviço local — tarifa de habilitação Taxa de mudança de endereço	R\$ 10,00, R\$ 15,00 e R\$ 20,00 R\$ 50,00 R\$ 48,00	Não mudou <b>Mudou</b> para R\$ 80,00 <b>Mudou</b> para R\$ 62,40

FONTE: DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO (1998). Brasília: Imprensa Nacional, 30 jun.

RNT: Revista Nacional de Telecomunicações (1998). São Paulo: Editora TelePress, p. 24, jun.

TELECOM (1998). São Paulo: Plano Editorial, p. 26, jun.

A indústria estrangeira reagiu duramente, acenando denunciar a medida junto à Organização Mundial do Comércio. Essas e outras pressões sensibilizaram o titular da Anatel a recuar da proteção da indústria nacional. O que resultou desse embate foi que a Anatel/Minicom arbitrou pela eliminação da proteção à tecnologia nacional e à produção nacional de teleequipamentos, ficando apenas uma referência genérica: “a obrigação de consultar fornecedores independentes, inclusive nacionais” (Cláusula 15.8 do Contrato de Concessão). Essa cláusula obriga à aquisição de equipamentos e materiais de telecomunicações de fornecedores nacionais, desde que em condições de igualdade com o produto importado.

A medida poderia ser predatória para a tecnologia nacional, particularmente, para a moderna CPA-Trópico de última geração de centrais de comutação, tecnologia nacional do Centro de Pesquisas e Desenvolvimento (CPqD), pondo em risco todo o esforço de pesquisa desenvolvido nos últimos 20 anos. A indústria nacional de equipamentos também ficou sem proteção e, agora, dependente das operadoras que já tinham seus fornecedores regulares. Um fator favorável decorrente dessa medida foi a participação da CPA-Trópico de 30% no mercado brasileiro, cuja substituição por outra marca representaria um alto custo. Porém a indústria nacional corria o risco de congelarem as compras da CPA-Trópico. O outro fator favorável seria a definição de uma política industrial setorial, todavia a indústria nacional não teve poder suficiente para influenciar uma decisão nesse sentido.

Por suposto, a solução arbitrada não agradou a indústria nacional, que cresceu apoiada pelo Estado e pelo poder de compra do Sistema Telebrás, e criou um grande constrangimento entre os profissionais da área e das universidades, pois o programa bem-sucedido de P&D nacional e da indústria nacional de teleequipamentos ficou à deriva do processo. O caso exigia reparação. Contudo a reparação foi parcial, através da articulação com o BNDES, que criou o Programa de Apoio à Implantação da Telefonia Celular (da Banda B), cujo objetivo era reduzir importações e estimular a fabricação de equipamentos e da sua cadeia produtiva, bem como o fornecimento de serviços especializados de pesquisa e desenvolvimento. O Programa destinava-se às empresas que operam no Brasil e aos fornecedores de equipamentos, sem discriminação ao capital controlador. Os custos dos financiamentos eram superiores aos do mercado internacional e em condições mais severas. Mas foi uma solução remediada frente à redução da liquidez internacional, causada pela crise dos países asiáticos. O alento foi maior ainda, tendo em vista o alto custo do crédito interno. O Quadro 5.11 resume as vantagens do Programa ampliado para financiar também as operadoras da Banda A.

Quadro 5.11

Programa de financiamento do BNDES para fabricantes de equipamentos e operadoras da telefonia celular das Bandas B e A no Brasil

PARA OPERADORAS	PARA FABRICANTES
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Financiamento de 100% do pacote de equipamentos</li> <li>- Financiamento de 80% do pacote de infra-estrutura</li> <li>- Financiamento de 70% de despesas de outros serviços</li> <li>- Prazo total de 120 meses e carência de 36 meses de acordo com o projeto</li> <li>- Formas de pagamento: pagamento semestral</li> <li>- Custo bancário: taxa de juros de longo prazo, cesta de moedas ou variação cambial mais Libor de seis meses</li> <li>- Spread básico de 1% e taxa de risco de 2,5%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Financiamento de 100% da aquisição de equipamentos para a implantação do processo industrial (<i>spread</i> de 1%)</li> <li>- Financiamento de 70% de outros dispêndios para modernizar, expandir ou implantar fábrica de equipamentos em geral (<i>spread</i> de 2,5%)</li> <li>- Financiamento de 80% de outros dispêndios para implantar, expandir ou modernizar fábrica de componentes</li> <li>- Financiamento de 100% da comercialização de equipamentos e componentes para os mercados interno e externo (<i>spread</i> de 1%)</li> <li>- Financiamento de P&amp;D de acordo com o projeto (<i>spread</i> de 1%)</li> <li>- Prazo total de 18 meses com carência de seis meses, de acordo com o projeto</li> <li>- Custo básico: taxa de juros de longo prazo, cesta de moedas ou variação cambial mais Libor de seis meses</li> </ul>

FONTE: BNDES (1998). Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/celular> Acesso em: 24 set.

TELEBRASIL: Revista Brasileira de Telecomunicações (1998). Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Telecomunicações, p.16, jan./fev.

Posteriormente, o BNDES criou o Programa de Apoio a Investimentos em Telecomunicações, definindo como clientes todas as empresas operadoras da telefonia (fixa, internacional, celular, etc.) e a indústria fabricante de teleequipamentos. A participação do financiamento do BNDES é de 60% do valor do projeto. O custo dos empréstimos são: a taxa de juros de longo prazo (TJLP), a cesta de moedas ou variação cambial mais a Libor de seis meses; a *spread* básico de 2,5% ao ano e a *spread* de risco de 2,5% ao ano. É importante enfatizar que não se trata de crédito barato, pois tem custo superior ao do mercado internacional e inferior ao do mercado interno. Entretanto teve grande receptividade frente à redução da liquidez internacional. Portanto, a política de incentivo ao setor veio pelo financiamento do BNDES.

Por último, a decisão sobre a participação do capital estrangeiro, que a Lei Geral atribuiu ao Chefe do Executivo, também se definiu nessa fase. Na verdade, tratava-se de uma questão ainda em aberto e propensa a limites de fato. O próprio Ministro Sérgio Motta, primeiro, defendia a idéia de manutenção de *golden share* pelo Governo, nas operadoras; depois, passou a propor a limitação de 25% a 30% para o capital estrangeiro, convencido de que ela poderia afugentar os investidores externos. Depois, ele foi mais incisivo: "Queremos

atrair o capital estrangeiro, queremos empresas fortes, sediadas no Brasil, frutos da associação dos capitais nacionais e estrangeiros, não um pontinho no meio do organograma de uma grande empresa estrangeira” (GM, 25/10/1997, p. B-1).

Sem dúvida, assegurar os interesses do grande capital nacional, do capital estrangeiro e os da reeleição presidencial era, de fato, o grande desafio do Minicom. Certamente, não significava assegurar ao capital nacional participação minoritária no negócio. Para tal, a obtenção de informações dos potenciais concorrentes era fundamental para melhor articular a participação dos grupos nacionais e, para isso, lançou um edital de pré-qualificação dos consórcios em 29.05.98.

Não obstante, em maio/98, alguns fatos fizeram com que o ritual das decisões sofresse uma inflexão acentuada no arranjo daqueles interesses: **a morte do Ministro Sérgio Motta**, que tirou de cena o artífice da abertura e o principal aliado do capital nacional; **a crise asiática**, que se prolongou no tempo, inesperadamente; e **a redução da liquidez internacional**, que afetou os interesses do capital estrangeiro na privatização. As tão esperadas operadoras norte-americanas desistiram da disputa e decidiram firmar posição competitiva nos seus próprios mercados. Em consequência, o preço das “jóias da coroa”, como foi chamado o Sistema Telebrás, depreciou-se. Criaram-se incertezas quanto ao sucesso da operação da privatização.

Portanto, em abr.-maio/98, havia um ambiente de instabilidade e incerteza, parte atribuída a questões externas, e parte, a problemas de instabilidade interna (os constantes déficits na balança comercial, o déficit público e o crescimento da dívida interna). Diferentes agentes do próprio mercado também depreciaram o valor da Telebrás nas suas avaliações, antecipando o desinteresse dos agentes e os possíveis riscos de fracasso do leilão. Diante dessas incertezas e riscos, o novo Ministro Luiz Carlos Mendonça de Barros **decidiu fortalecer o papel do BNDES nas decisões sobre a privatização do Sistema Telebrás**, deslocando a arena das negociações e mediações exercidas pela Comissão Especial para o banco.<sup>8</sup> Influenciou também a decisão sobre medidas como: **não impor limites à participação do capital estrangeiro e a não-obrigatoriedade de incluir uma operadora nos consórcios** concorrentes (Telecom, maio 1998, p. 22). Ambas as medidas visaram atrair aos investidores, e a última poderia favorecer também ao capital nacional. O argumento era o de facilitar a formação dos consórcios. Em relação à não-exigência de uma operadora nos consórcios, caiu pelo mesmo argumento, além de aumentar ou diminuir o poder de barganha das operadoras estrangeiras.

---

<sup>8</sup> Até então, a Comissão Especial do Minicom conduzia a privatização, e o Presidente do BNDES participava dessa comissão.

O Ministro Mendonça de Barros tomou outras decisões não menos importantes para atrair os investidores: **parcelou o pagamento da concessão** em três parcelas anuais, a primeira de 40% e duas de 30% cada; **livrou as futuras operadoras da exigência de aquisição interna de equipamentos**; **atenuou as obrigações das metas do Plano de Universalização**; **eliminou o redutor sobre as tarifas**; atenuou o ônus da contratação de seguros; **abandonou a idéia de manter poder de veto através de *golden share***; **reduziu o preço de venda das operadoras**; **não restringiu a participação dos grupos de comunicação** na compra das operadoras, a exemplo do que fizeram outros países. Além disso, **concentrou a venda das operadoras em bloco de ações, que dariam ao arrematador o direito de controle sobre a empresa**.

Portanto, essas decisões deram uma guinada na trajetória do processo de privatização, visando aumentar a atratividade do negócio, forjar expectativas e atrair os investidores e, acima de tudo, vender as “jóias da coroa”. A **desoneração dos investidores também sinalizava para o risco** envolvido na operação, pois pretendia reverter o inesperado desinteresse das operadoras norte-americanas. Notavelmente, essas decisões redefiniram o objetivo basilar da privatização, que era de **maximizar o valor de venda da Telebrás**, que passou a ser, oportunamente, **“privatizar a qualquer preço e com mínimo custo político”**. Por suposto, o Executivo também criou novos favores ao capital nacional, analisados a seguir.

## 5.5 - As mediações de última instância e os resultados do leilão

Vale recordar as medidas adotadas de apoio e favorecimentos à participação do grande capital nacional até agora, que são as seguintes: o limite à participação do capital externo nos consórcios da telefonia celular da Banda B; a fragmentação regional da telefonia celular em áreas nobres (1 a 6) e menos nobres (7 a 10) e as restrições ao controle delas; o parcelamento do pagamento das concessões; a criação de três *holdings* regionais e as restrições ao controle delas; por último, a medida inesperada, o Executivo decidiu apoiar a participação do capital nacional na privatização, destacada a seguir.

Não foi permitido ao BNDES financiar o pagamento das concessões na Banda B. Porém, no leilão da Telebrás, os grupos nacionais perdiam capacidade competitiva frente às dificuldades internas e externas de crédito, ao contrário dos investidores estrangeiros, que captavam a baixo custo no mercado externo.

Por isso, o Minicom/BNDES decidiu apoiar os grupos nacionais, criando igualdade de condições na disputa, através de duas medidas inesperadas. **Primeira**, o BNDES financiaria 50% do valor, correspondente aos 40% do pagamento no ato da primeira parcela, aos grupos nacionais que participassem do leilão, com prazos de seis anos para a amortização. **Segunda**, melhor ainda, o BNDESPar foi autorizado a participar como acionista nos consórcios vencedores formados por grupos nacionais. Além disso, ofereceu a fiança de 10% do valor do aporte do grupo nacional junto a outras instituições financeiras.

Dessa forma, criaram-se condições competitivas ao grande capital nacional para participar da privatização. Contudo faltava retirar a última barreira que fatalmente poderia colocar em risco o leilão — “a definição do preço mínimo” de venda de cada empresa. Ele era o pêndulo do negócio, de sucesso ou de fracasso, pois as conjunturas interna e externa eram adversas. As divergências mostraram-se discrepantes entre o alto valor esperado pelo ex-Ministro Sérgio Motta e a baixa avaliação do mercado<sup>9</sup>.

## A avaliação do preço mínimo das operadoras

Para o leilão, a União ofertou sua participação acionária de 51,79% das ações com direito a voto (ON), equivalente a 19,26% do total das ações das operadoras. Aos empregados e aposentados do Sistema foram ofertados 2,18% das ações preferenciais (PN). O restante das ações (80,74% das ações ON e 97,82% das ações PN) estava pulverizado no mercado. Explicando melhor, a participação média da Telebrás era cerca de 80% do capital do conjunto das operadoras, e a União detinha quase 20% (19,26%) do total das ações da Telebrás; logo, no leilão foi ofertado em torno de 16% do valor das operadoras (20% vezes 80%). As consultorias contratadas Brasilcom e Arthur D. Little avaliaram a Telebrás por um preço de R\$ 70 bilhões (R\$ 70,96 bilhões e R\$ 71,15 bilhões respectivamente). Portanto, a participação acionária de 16% da União valia R\$ 11,28 bilhões. Em cima desse valor, o Executivo embutiu um prêmio ou ágio médio, por conta da venda do controle acionário das operadoras ao consórcio vencedor, de 20%, que o elevou para R\$13,47 bilhões.

---

<sup>9</sup> A informação passada à sociedade pelo ex-Ministro Sérgio Motta era o preço de R\$ 30 bilhões pela parte da Telebrás de propriedade da União, que, somado ao valor estimado de R\$ 6 bilhões pela venda das concessões das empresas-espelho e aos R\$ 8,255 bilhões faturados das concessões da Banda B, arrecadaria ao Tesouro mais de R\$ 40 bilhões (GM, 25 e 26/10/1997, p. B-1).

Como as empresas de consultoria avaliaram a Telebrás? Elas utilizaram a metodologia do “fluxo de caixa descontado”, que leva em conta os fatores que reduzem (e os que elevam) o valor da empresa. Os fatores que a valorizaram foram: a demanda não atendida, a perspectiva de crescimento do mercado (volume de tráfego, número de terminais) e os novos serviços. Os fatores que reduziram o preço foram: o impacto da competição e as exigências do novo ambiente regulatório, como a perda de participação no mercado (*market share*); a redução de tarifas internacionais fixada nos contratos de concessão; os novos custos de comercialização, para manter o cliente; o pagamento da concessão a partir de 2005 e o investimento para atender ao Plano de Universalização e ao Plano Geral de Metas de Qualidade. O Quadro 5.12 mostra os fatores de redução dos valores das operadoras de telefonia fixa, da Embratel e da telefonia celular.

Os impactos do redutor no valor das operadoras foram: 24% no valor das *holdings* regionais, 41,5% no da Embratel e 65% no das operadoras da Banda A. Essa grande depreciação expressou, certamente, o impasse nas mediações dos interesses, as incertezas do mercado e os riscos de fracasso do negócio: se apreciasse o valor mínimo, conforme a própria expectativa criada pelo Ministro, poderia afugentar os investidores e fracassar, caso alguma operadora ficasse sem proposta; e, se depreciasse muito o preço, seria difícil de explicar à sociedade. Obviamente, o **rebaixamento do preço foi parte de uma estratégia destinada a atrair mais investidores**, aumentando, assim, as chances de sucesso do leilão. Isso implicou, também, que o Executivo mudasse o **objetivo de maximizar o valor de venda** da Telebrás, aceitando uma redução substancial de cerca de 40%, para fins de liquidar a qualquer preço.

Na verdade, as consultorias, quando do rebaixamento do preço mínimo, tiveram um comportamento mimético em relação às avaliações do mercado. Como resultado inusitado, caiu a última barreira à atração dos investidores. Os agentes do mercado comemoraram, pois o preço mínimo estimado atraiu mais investidores. A Tabela 5.3 ilustra a cotação de preços pela consultoria do BNDES e pelo mercado.

Quadro 5.12

## Fatores redutores do preço da Telebrás

(%)

FATORES DE REDUÇÃO DO VALOR	TELES REGIONAIS	EMBRATEL	TELES CELULARES
<b>Custo de concessão:</b> maior custo de concessão a partir de 2006	1,0	1,6	-
<b>Despesas de comercialização:</b> considerada a perda de valor devido ao aumento dos custos de comercialização	6,0	17,3	18,0
<b>Perda de <i>market share</i></b>			
Perda de participação no mercado	-	-	-
Perda de terminais e de tráfego de longa distância	13,0	-	-
Perda pela entrada de competidores da Banda B e de PCS	-	-	30,0
Perda de tráfego de longa distância e internacional	-	3,7	-
<b>Plano de Metas:</b> impacto nos investimentos	-	1,4	-
<b>Redução de tarifas</b>			
Impacto da redução das tarifas em função da regulamentação e da competição	3,0	17,5	-
Competição sobre tarifas VC, VC2, VC3, internacional e TU-M	-	-	17,0
<b>Limitação WLL:</b> impacto nos investimentos pela limitação de uso de tecnologia Wireless Local Loop (WLL)	1,0	-	-
<b>REDUÇÃO TOTAL</b>	<b>24,0</b>	<b>41,5</b>	<b>65,0</b>

FONTE: BNDES (1998). Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/privatização> Acesso em: 1º de jul.

## As mediações de última instância

O ambiente de incerteza criado em torno do leilão exigiu mediações complexas. O **primeiro sinal de risco de fracasso** efetivo revelou-se com o baixo interesse ao *data room*, as salas com informações privilegiadas sobre as operadoras (em 07.07.98). Apenas 25 empresas se inscreveram, e muitas delas participariam do mesmo consórcio. A procura ficou aquém das expectativas do BNDES/Minicom, especialmente para as operadoras de telefonia fixa e Embratel (Quadro 5.13). Inclusive, alguns deles não tinham tradição para enfrentar apostas arrojadas, como a France Telecom e a British Telecom; outros tinham interesses definidos (Globopar e Telecom Itália), ou simplesmente não eram gran-

des *players* (Splice e BRT Telecom e outros). Certamente, a capacidade de alavancagem de crédito calibrou o poder competitivo dos grupos. Enfim, em grande medida, esse desinteresse agravava os riscos da operação, na medida em que se aproximava a data do leilão, em 29.07.98.

Tabela 5.3

## Avaliação oficial do preço da Telebrás e do mercado

OPERADORAS	VALOR MÍNIMO (R\$ bilhões)	VALOR SEM PRÊMIO (R\$ bilhões)	PRÊMIO (%)	VALOR TOTAL (R\$ bilhões)
<b>Telefonia fixa</b>				
Tele Norte Leste .....	3 400,0	3 090,90	10	16 048,33
Tele Centro Sul .....	1 950,0	1 625,00	20	8 437,17
Telesp .....	3 520,0	2 707,69	30	14 058,63
Embratel .....	1 800,0	1 500,00	20	7 788,16
<b>Telefonia celular</b>				
Telesp Celular .....	1 100,0	846,15	30	4 393,32
Tele Sudeste Celular .....	570,0	475,00	20	2 466,25
Telemig Celular .....	230,0	209,09	10	1 085,62
Tele Celular Sul .....	230,0	191,66	20	995,15
Tele Centro Oeste .....	230,0	209,09	10	1 085,62
Tele Norte Celular .....	90,0	85,71	05	4 450,37
Tele Leste Celular .....	125,0	113,63	10	590,01
Tele Nordeste Celular .....	225,0	204,54	10	1 062,02
<b>TOTAL</b> .....	-	-	-	58 455,34
Valor de 19,26% das ações .....	13 470,0	11 258,40	20	11 258,49

(continua)

Tabela 5.3

## Avaliação oficial do preço da Telebrás e do mercado

OPERADORAS	BANCO STOCK E MÁXIMA (1) (R\$ bilhões)	BANCO ICATU (2) (R\$ bilhões)	CASPIAN SECURITIES (3) (R\$ bilhões)
<b>Telefonia fixa</b>			
Tele Norte Leste .....	20,78	13,59	14,82
Tele Centro Sul .....	9,88	6,27	8,86
Telesp .....	18,54	12,40	13,53
Embratel .....	9,29	8,80	9,46
<b>Telefonia celular</b>			
Telesp Celular .....	2,79	4,40	3,52
Tele Sudeste Celular .....	1,78	2,06	1,42
Telemig Celular .....	0,98	1,41	1,11
Tele Celular Sul .....	0,78	1,26	0,81
Tele Centro Oeste .....	0,65	1,02	0,64
Tele Norte Celular .....	0,37	0,39	0,34
Tele Leste Celular .....	0,38	0,47	0,45
Tele Nordeste Celular .....	0,68	1,08	0,86
<b>TOTAL</b> .....	<b>66,90</b>	<b>53,17</b>	<b>55,82</b>
Valor de 19,26% das ações .....	12,88	10,24	10,75

FONTE: BRASIL. MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES (1998). Disponível em: <http://www.mc.gov.br/privatização/preçominimo> Acesso em: 1 jul.

GAZETA MERCANTIL (1998). São Paulo, 25 maio; 8 jun.; 4 maio.

(1) Cotação em 08.06.98. (2) Cotação em 25.05.98. (3) Cotação em 04.05.98.

O **segundo sinal de risco** ocorreu na data das inscrições de pré-identificação das empresas e dos consórcios ao leilão. A pré-qualificação foi uma medida providencial para obter informações dos concorrentes e mediar os interesses em última instância. Das 76 empresas inscritas, a Câmara de Liquidação e Custódia S/A e a Anatel habilitaram 40 delas, formando 34 consórcios. Algumas empresas lideraram a formação de diferentes consórcios, por exemplo, a Telefônica Internacional (Telefônica de Espanha) associou-se a cinco; a Portugal Telecom,

a três; a Telecom Itália, a três; a Construtora Andrade Gutierrez, a dois; a Bell South, a três; o Grupo Inepar, a dois (Quadro 5.13). A formação de diferentes consórcios é uma estratégia de atuação dos grandes investidores para se manterem incógnitos, especialmente para atuarem no leilão sem aguçar a concorrência e não elevar o ágio.

Quadro 5.13

Os *players* do leilão da Telebrás e os consórcios formados

EMPRESAS	NÚMERO
Telefónica Internacional	5
Portugal Telecom	3
Telecom Itália	3
Construtora Andrade Gutierrez	2
Bell South	2
Fundos de pensão	3
Inepar S/A	2
MCI	1
Air Touch	1
Bell Canada	1
Bozano Simonsem	4
British Telecom	1
France Telecom	1
Cowan	1
Banco Opportunity Schahin	1
NTT e Itouch	1
Southwestern Bell/Telmex	1
Sprint/fundos de pensão Banco Opportunity	1
Telesystem/fundos de pensão	1
CR Almeida	1
Banco Pactual	1
ABC Algar (Ligtel S/A)	1
Construtel (Partcon)	1

FONTE: GAZETA MERCANTIL (1998). São Paulo, 28 jul., p. B-1.

Na avaliação do mercado, os grandes *players* não chegavam a 20, além do que alguns deles definiram uma única prioridade, como o consórcio Telecom Itália/Globopar/Bradesco e a operadora Bell South, que disputariam a Telesp Participações S/A. Outros grupos firmaram alianças para não concorrerem na mesma área de concessão, como foi o caso da Telefónica Internacional, da norte-americana MCI, da Portugal Telecom e da espanhola Iberdrola. Além disso, a grande maioria delas tinha preferência manifesta pelas operadoras da telefonia celular. O que importa destacar é que o BNDES/Minicom tinha pleno conhecimento, na véspera do leilão, sobre os interesses dos *players* e sobre o desinteresse pela Tele Norte Leste e pela Embratel. Por conseqüência, na reta de chegada, as mediações do Minicom/BNDES foram atropeladas e permeadas de incertezas, frente ao comportamento anárquico dos investidores, pelas alianças tramadas nos bastidores e pelo total desinteresse dos grandes *players* por duas operadoras. Dessa forma, a decisão de privatizar a qualquer preço e a mínimo custo político também foi posta à prova.

Nesse contexto dramático, o Minicom/BNDES passou a articular os investidores para o caso da Embratel, que perdeu atratividade, basicamente, por ter um débito com a Receita Federal estimado em US\$ 1,2 bilhão. As norte-americanas MCI e Sprint pré-qualificaram-se como candidatas, mas, na última semana, a desistência da MCI era dada como certa, até o último prazo. Primeiramente, a Sprint não logrou formar consórcio. Frente ao impasse, o Ministro Mendonça de Barros, o Presidente do BNDES, André Lara Resende; e os dirigentes do Banco Opportunity, Pérsio Arida e Daniel Dantas, articularam a formação do consórcio chamado Longdis, composto pela Sprint, pelo banco Opportunity e pelos Fundos de Pensão. Enfim, apenas a MCI e o Longdis disputaram a Embratel, revelando-se, também, a aliança estratégica da MCI com a Telefónica de Espanha.

No caso da Tele Norte Leste Participações S/A, considerada menos atraente, o “patinho feio” do leilão, simplesmente não haviam investidores interessados. Os analistas do mercado apostavam na Telecom Itália ou na France Telecom. Novamente, o Ministro Mendonça de Barros e André Lara Resende articularam grandes grupos nacionais para disputarem ao lado das operadoras européias. Primeiro, formaram um consórcio liderado pela BT Telecom. Mas essa empresa foi desclassificada. Coube à Construtora Andrade Gutierrez liderar o consórcio Telemar, reunindo grandes grupos nacionais, como o Inepar, a Fiago (La Fonte, da família Gereissati), a Macal Investimentos e Participações Ltda. (de Antônio Dias Leite Neto) e o Banco do Brasil, através das filiadadas Brasil Veículos e a Companhia de Seguros Aliança do Banco do Brasil S/A. A costura do consórcio consolidou-se no último prazo, através da participação do BNDES, que garantia o financiamento da operação, e do Banco do Brasil, que garantia a carta de fiança.

No Quadro 5.14, identificam-se os grandes grupos nacionais que participaram do leilão e sua posição de vencedor a perdedor. Os grupos nacionais têm características diversas, destacando-se **as grandes empresas** da construção civil, de comunicações, de teleequipamentos, grandes bancos e bancos de investimentos. Alguns grupos nacionais (Eletropaulo, Grupo Vicunha, CRAlmeida, Grupo Construtel, Grupo Schahim, Promon, Futuaretel e outros) já pré-qualificados ao leilão desistiram, seja por dificuldades de se articularem em consórcio, seja por falta de poder financeiro. Os grupos estrangeiros caracterizam-se por operadoras gigantes (de telefonia fixa, de longa distância, celular, TV a cabo, TV por assinatura, redes corporativas, etc.) — Quadros 5.15 e 5.16. Outras operadoras gigantes atraídas para o leilão desistiram na última hora, como a Bell South (USA), a GTE (que comprou, em jun./98, a telefônica de Porto Rico por US\$ 2 bilhões), a British Telecom, a Bell Canadá (desclassificada), bem como o Banco Safra, o City Bank e outros. Enfim, compareceram ao leilão 23 empresas, organizadas em 10 consórcios.

Quadro 5.14

## Grandes grupos nacionais candidatos ao leilão da Telebrás

BLOCO BRASILEIRO	ÁREA CELULAR DA BANDA B	ÁREA DE INTERESSE NA TELEBRÁS	POSIÇÃO
Fundos de pensão	<b>Vencedor</b>	Telefonia fixa e celular	<b>Vencedor</b>
Banco Opportunity	<b>Vencedor</b>	Telefonia fixa e celular	<b>Vencedor</b>
Construtora Andrade Gutierrez	Perdedor	Telefonia fixa e celular	<b>Vencedor</b>
Inepar S/A Indústria e Construções	<b>Vencedor</b>	Telefonia fixa e celular	<b>Vencedor</b>
Globo Comunicações e Participações S/A	<b>Vencedor</b>	Telefonia fixa e celular	<b>Vencedor</b>
Banco Bradesco S/A	<b>Vencedor</b>	Telefonia fixa e celular	<b>Vencedor</b>
Splice do Brasil — Telecom Eletrônica S/A (1)	<b>Vencedor</b>	Telefonia fixa e celular	<b>Vencedor</b>
Macal Investimentos e Participações Ltda.	Ausente	Telefonia fixa e celular	<b>Vencedor</b>
Cowan (Vectra Empreendimentos e Participações S/A)	Perdedor	Telefonia celular	Perdedor
BC Algar (Ligtel S/A)	<b>Vencedor</b>	Telefonia celular	Perdedor
BR Participações S/A	Perdedor	Telefonia fixa e celular	Perdedor
Banco Bozano, Simonsen	Perdedor	Telefonia celular	Perdedor
Banco Fator	Perdedor	Telefonia celular	Perdedor
RBS Participações S/A	<b>Vencedor</b>	Telefonia fixa e celular	<b>Vencedor</b>
Grupo Schahim (Schahim Telecomunicações)	Ausente	Telefonia celular	Perdedor
Promon	Perdedor	Telefonia celular	Perdedor
Construtel	Perdedor	Telefonia celular	Perdedor
Grupo Vicunha S/A	<b>Vencedor</b>	Telefonia celular	Perdedor
OESP	<b>Vencedor</b>	Telefonia celular	Ausente
Companhia Suzano Papel e Celulose	<b>Vencedor</b>	Telefonia celular	Ausente
Grupo Monteiro Aranha	-	Telefonia celular	Ausente
Construtora Camargo Correa	-	Telefonia celular	Ausente
Construtora Oderbecht	-	Telefonia celular	Ausente
Banco Unibanco	-	Telefonia celular	Ausente

FONTE: Tabelas 5.18 e 5.19.

(1) Operadora de telefonia fixa nos Municípios de Sorocaba e Votorantim, em São Paulo.

## A reação da oposição

Os parlamentares da oposição formaram uma frente chamada União do Povo Muda Brasil, que tinha por objetivo adiar o leilão da Telebrás por seis meses, até que se encerrasse o período das eleições presidenciais e para propor alternativa para o setor. Nessa proposta, incluía-se a criação de uma empresa única — a Brasil Telecom. A contestação na Justiça era a última instância de resistência. O PT protocolou duas ações diretas de inconstitucionalidade no STF. Uma contestava a criação das novas operadoras sem autorização por lei específica, e a outra pedia a suspensão da Lei Específica nº 9.295/96, que trata da telefonia celular. O Deputado Walter Pinheiro (PT-BA) impetrou uma representação no Ministério Público em Salvador e uma ação popular na Justiça Federal, na Bahia.

Nas duas instâncias, as ações alegavam o descumprimento do artigo 193 da Lei Geral, que prevê a imediata abertura do mercado à competição no novo modelo, o que não ocorreu porque as licitações das futuras empresas-espelho apenas teriam se iniciado então. O PDT ingressou com ação de inconstitucionalidade no STJ, questionando a transferência das concessões às empresas privadas, alegando que o ato da privatização faz retornar a concessão para a União, a qual pode ser concedida a um novo agente mediante licitação. O PC do B entrou com uma ação popular contra a privatização junto a 8ª Vara Federal de Brasília. As organizações sindicais moveram em torno de 140 ações na Justiça Federal às vésperas do leilão. A estratégia foi diversificar os argumentos de forma a não concentrar as ações num mesmo assunto e, assim, evitar a cassação imediata: questionaram o preço mínimo estipulado, a cisão da Telebrás, etc. No total, a oposição moveu 158 contestações na Justiça, segundo a Advocacia Geral da União (AGU), distribuídas em 104 ações civis populares, 19 ações civis públicas, três mandatos de segurança, 18 ações encaminhadas nas Justiças Estaduais e outras não identificadas. A intensa mobilização dos trabalhadores esgotou a reação da oposição, envolvendo a sociedade civil, partidos políticos de oposição e entidades de classe, através de atos públicos, concentração, passeatas, vigília, etc., criando um movimento popular expressivo.

No embate jurídico, o Executivo obteve três decisões favoráveis à realização do leilão na Justiça: duas vitórias importantes no STJ e uma no Tribunal de Contas da União (TCU). Na primeira, a AGU conseguiu do STJ que centralizasse as ações civis como contra-estratégia para articular a defesa. Com isso, reduziu seu trabalho frente às ações em diversos tribunais. O STJ beneficiou-a, concentrando as ações civis públicas na 8ª Vara Federal de Brasília e na 1ª Vara Federal de Manaus. Na segunda, o STJ negou pedido de agravo movido pelo Sindicato dos Trabalhadores em Pesquisa e Ciência de Campinas, que anulou a

decisão do Tribunal Regional Federal de São Paulo, o qual teria anulado a Assembleia Geral da Telebrás promovendo a cisão da empresa. Por último, os ministros do TCU aprovaram por unanimidade o preço mínimo de venda da Telebrás, arbitrado pelo BNDES/Minicom. Apesar do conflito de competência na instância da Justiça Federal, a AGU obteve vitória na maioria das ações em primeira instância, ampliando, enfim, a influência da mediação do Executivo para outras arenas decisórias (para isso, a AGU mobilizou em torno de 400 advogados).

Foi nesse ambiente de risco, de incertezas, de ausência de transparência, tendo um cenário de alianças, de acordos de bastidores, de mediações cruciais, de contestações (de grampos nos telefones), etc., na arena decisória, que foi privatizado o Sistema Telebrás, simbolizado nas marteladas do leiloeiro Alexandre Runte em 29.07.98.

## **5.6 - Os novos donos das telecomunicações**

Simbolicamente, a martelada do leiloeiro Alexandre Runte, na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro, em 29.07.98, liquidou a privatização da Telebrás por um valor de R\$ 22,05 bilhões, obtendo um ágio médio de 63,74%. O ágio médio para as operadoras da telefonia fixa foi de 30,6%, e o da telefonia celular, de 200,66%. O menor ágio foi pago exatamente pelo consórcio Telemar (de 1%), articulado na última hora pelo BNDES.

A maior competição verificou-se nas áreas nobres da telefonia celular, embora os vencedores da Banda B pagassem mais caro pela concessão dos serviços do que os compradores da Banda A, especialmente nas Áreas 1, 2, 3 e 5, tendo a planta já instalada e uma carteira de usuários gerando receitas. Na verdade, os investidores compraram ativos segundo suas expectativas de valorização. No essencial, as diferenças de preço são a prova de que os ativos da Telebrás estavam desvalorizados.

Os grupos estrangeiros investiram cerca de R\$ 15,8 bilhões, representando em torno de 60% do total dos lances, passando a controlar nove operadoras e obtendo participação de 100% em quatro delas — Embratel, Telesp Celular, Tele Sudeste Celular e Tele Leste Celular. O bloco nacional investiu, aproximadamente, R\$ 6,5 bilhões, com participação de 40%. Os estrangeiros compraram em torno de 60% do mercado da telefonia fixa, em termos de terminais, e o bloco nacional garantiu participação de 40%. Na Banda A, os grupos estrangeiros ficaram com 45% do mercado, e os grupos nacionais, com cerca de 55%. O resultado confirma uma participação significativa do grande capital nacional no mercado de telefonia (Tabela 5.4).

Tabela 5.4

Participação percentual dos investidores por origem do capital — 1999

OPERADORAS REGIONAIS	BRASIL	ESPANHA	PORTUGAL	CANADÁ	USA	ITÁLIA
<b>TELEFONIA FIXA</b>						
<b>Região I</b>						
Telefónica Canbrá	6,4	70,6	23,0	-	-	-
(espelho)	2,5	-	-	34,4	50,1	-
<b>Região II</b>						
Tele Centro Sul	19,0	-	-	-	-	81,0
Em licitação	-	-	-	-	-	-
<b>Região III</b>						
Tele Norte Leste	100,0	-	-	-	-	-
Megatel (espelho)	2,5	-	-	34,4	50,1	-
<b>Região IV</b>						
Embratel	-	-	-	-	100,0	-
Bonári (espelho)	-	-	-	-	25,0	-
<b>TELEFONIA CELULAR</b>						
<b>Área 1</b>						
Banda A	-	-	100,0	-	-	-
Banda B	56,0	-	-	-	44,0	-
<b>Área 2</b>						
Banda B	51,0	-	-	-	-	-
<b>Área 3</b>						
Banda A	-	99,96	-	-	-	-
Banda B	80,0	-	-	-	-	-
<b>Área 4</b>						
Banda A	52,0	-	-	48,0	-	-
Banda B	57,0	-	-	-	-	43,0
<b>Área 5</b>						
Banda A	50,0	-	-	-	-	50,0
Banda B	65,0	-	-	-	-	-
<b>Área 6</b>						
Banda A	6,3	73,1	20,0	-	-	-
Banda B	51,0	-	-	40,0	9,0	-
<b>Área 7</b>						
Banda A	100,0	-	-	-	-	-
Banda B	51,0	-	-	40,0	9,0	-
<b>Área 8</b>						
Banda A	52,0	-	-	52,0	-	-
Banda B	100,0	-	-	-	-	-
<b>Área 9</b>						
Banda A	-	100,0	-	-	-	-
Banda B	57,0	-	-	-	-	43,0
<b>Área 10</b>						
Banda A	50,0	-	-	-	-	50,0
Banda B	56,0	-	-	-	44,0	-

(continua)

Tabela 5.4

Participação percentual dos investidores por origem do capital — 1999

OPERADORAS REGIONAIS	FRANÇA	INGLATERRA	JAPÃO	SUÉCIA	ARGENTINA	CORÉIA
<b>TELEFONIA FIXA</b>						
<b>Região I</b>						
Telefónica Canbrá (espelho)	-	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	12,5	-
<b>Região II</b>						
Tele Centro Sul Em licitação	-	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	-	-
<b>Região III</b>						
Tele Norte Leste Megatel (espelho)	-	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	12,5	-
<b>Região IV</b>						
Embratel Bonári (espelho)	-	-	-	-	-	-
	25,0	50,0	-	-	-	-
<b>TELEFONIA CELULAR</b>						
<b>Área 1</b>						
Banda A	-	-	-	-	-	-
Banda B	-	-	-	-	-	-
<b>Área 2</b>						
Banda B	-	-	-	49,0	-	-
<b>Área 3</b>						
Banda A	-	-	0,04	-	-	-
Banda B	-	-	-	-	-	20,0
<b>Área 4</b>						
Banda A	-	-	-	-	-	-
Banda B	-	-	-	-	-	-
<b>Área 5</b>						
Banda A	-	-	-	-	-	-
Banda B	-	-	35,0	-	-	-
<b>Área 6</b>						
Banda A	-	-	-	-	-	-
Banda B	-	-	-	-	-	-
<b>Área 7</b>						
Banda A	-	-	-	-	-	-
Banda B	-	-	-	-	-	-
<b>Área 8</b>						
Banda A	-	-	-	-	-	-
Banda B	-	-	-	-	-	-
<b>Área 9</b>						
Banda A	-	-	-	-	-	-
Banda B	-	-	-	-	-	-
<b>Área 10</b>						
Banda A	-	-	-	-	-	-
Banda B	-	-	-	-	-	-

FONTE: PRIVATIZAÇÕES no Brasil — 1991/1999 (1999). Rio de Janeiro: BNDES.

GAZETA MERCANTIL (1997/1998). São Paulo. (vários números).

Quadro 5.15

## Consórcios concorrentes das operadoras da telefonia fixa do Sistema Telebrás

HOLDINGS REGIONAIS ( <i>incumbents</i> )	EMPRESAS INSCRITAS NO DATA ROOM	CONSÓRCIOS E CONCORRENTES	ORIGEM DO LÍDER	PROPOSTAS (R\$ milhões)	ÁGIO (%)
Telesp Participações S/A	Telefónica España, Telecom Itália, BRT Telecom, France Telecom, Sprint, Splice, Bell South, Globopar e Bozano Simonsem	Telebrasil Sul Participações Blutel Participações (Telecom Itália 70%; e União Globopar e Bradesco 30%)	Espanha	5 783	64,29
			Itália	3 965	12,64
Tele Centro Sul Participações S/A	Telefónica, Telecom Itália, BRT Telecom, France Telecom, Splice, Portugal Telecom, Bell South, Inepar e Bozano Simonsem	Solpart (Telecom Itália, 19%; Opportunity e fundos Previ e Sistel 19%; e Tim e Participações Ltda. 62%)	Itália	2 070	6,15
Tele Norte Leste Participações S/A	Telefónica, Telecom Itália, BRT Telecom, France Telecom, Splice, Portugal Telecom, Globopar e Bozano Simonsem	Telemar (BNDESpar 25%; Fundos de Pensão — Previ, Telos, Petrus, Sistel, Funcef 19,9%; Andrade Gutierrez 11,3%; BB Cia. de Seguros Aliança 5%; BB Brasil veículos 5%; La Fonte 11,3%; Inepar, 11,3%; e Macal 11,3%) (1)	Brasil	3 434	1,00
Embratel	Telefónica, Telecom Itália, MCI, Splice, BRT Telecom, Bell South, Eletropaulo, Britch Telecom, Futurel, Inepar e SBC	Startel (MCI, 100%) Longdis (Sprint e Fundos de Pensão)	USA	2 650	47,22
			USA	2 630	46,11

FONTE: TELECOM (1998). São Paulo : Plano Editorial, p. 28, ago.  
GAZETA MERCANTIL (1997/1998). São Paulo. (vários números).

(1) O Banco Opportunity comprou a participação de 10,17% no consórcio Telemar do Grupo Inepar, em 14 de julho de 1999, por R\$ 546,00 milhões.

## Consórcios concorrentes no leilão da telefonia celular da Banda A

OPERADORAS	CONSÓRCIOS CONCORRENTES	ORIGEM DO LÍDER	OFERTA (R\$ milhões)	ÁGIO (%)
Telesp Celular Participações S/A	Portelcom (Portugal Telecom) UGB (Globopar e Bradesco, 50%) e Bitel (Telecom Itália, 50%) Telepart (Telesystems, 49%; Fundos de Pensão, 24%; e Banco Opportunity, 27%)	Portugal	3 588,0	226,1
		Brasil e Itália	2 682,0	143,8
		Canadá	2 682,0	143,8
Tele Sudeste Celular Participações S/A	Telefônica (Telefônica de Espanha 79%; Iberdrola, 7%; NTT Mobili, 8,5%; Itochu, 5,5%) Telepart UGB (50%) e Bitel (50%) FTMI do Brasil (France Telecom)	Espanha	1 360,0	138,6
		Brasil e Itália	1 102,0	93,3
		Brasil e Itália	1 084,0	90,1
		França	805,0	41,2
Telemig Celular Participações S/A	Telepart (Telesystems, 49%; Fundos de Pensão, 24%; e Banco Opportunity, 27%) Lightel Bell Canada Internacional SowthWestern Bell FTMI do Brasil (France Telecom) Vectra (Cowan) Telesim (Qualcomm) Argentum (Bozano Simonsen) AirTouch Netherland Casabranc (Banco Safra, 90%) e Bell South (10%)	Canadá	756,0	228,7
		Brasil	480,0	108,7
		Canadá	466,5	102,8
		USA	442,0	92,1
		França	435,0	89,1
		Brasil	424,3	84,4
		USA	419,0	82,2
		Brasil	374,9	63,0
		USA	301,0	30,8
		Brasil e USA	355,5	154,6
		Tele Celular Sul Participações S/A	UGB (União Globo e Bradesco, 50%) e Biel (Telecom Itália, 50%) Telesim (Qualcomm) Companhia Técnica Energia (Alusa, 25%), Telemont (30%), Mercosur (Banco Fator, 25%) e Inepar (20%) SouthWestern Bell FTMI (France Telecom) Argentum (Bozano Simonsen) Bid (Splice) AirTouch Netherland Vectra (Cowan)	Brasil e Itália
USA e Brasil	548,0			138,2
Brasil	462,0			100,8
USA	442,0			92,1
França	427,0			85,7
Brasil	395,6			72,0
Brasil	381,0			65,6
USA	319,0			38,7
Brasil	333,5			45,0

(continua)

Quadro 5.16

## Consórcios concorrentes no leilão da telefonia celular da Banda A

OPERADORAS	CONSÓRCIOS CONCORRENTES	ORIGEM DO LÍDER	OFERTA (R\$ milhões)	ÁGIO (%)
Tele Nordeste Celular Participações S/A	UGB (Blobo e Bradesco, 50%) e Bitel (50%) Vectra (Cowan) Telepart (Telesystems, Opportunity e Fundos) AirTouch Netherland	Brasil e Itália	660,0	193,3
		Brasil	475,0	111,1
		Canadá	312,0	38,7
		USA	306,0	36,0
Tele Leste Celular Participações S/A	Iberdrola Investimentos (62%) e Telefónica Internacional (38%) Telesim (Qualcomm) Telpart (Telesystems, Opportunity e Fundos) FTMI (France Telecom) Bell Canada Internacional Bid (Spice) AirTouch Netherland Vectra (Cowan)	Espanha	428,0	242,4
		USA	405,0	224,0
		Brasil	261,0	108,8
		França	255,0	104,0
		Canadá	230,0	840,0
		Brasil	222,0	77,6
		USA	161,0	28,8
		Brasil	156,25	25,0
Tele Centro Oeste Celular Participações S/A	FTMI (France Télécom) Bid (Spice) Telesim (Qualcomm)	França	436,0	89,6
		Brasil	440,0	91,3
		USA	322,0	40,0
Tele Norte Celular Participações S/A	Telepart (Telesystems, 49%; fundos de pensão, 24%; e Banco Opportunity, 27%) Andrade Gutierrez, 21%; BB Companhia de Seguros Aliança, 10%; Grupo Fiago, 19%; Grupo Inepar, 20%; BB Brasil Veículos, 10%; e Macal, 20%	Canadá e Brasil	188,0	108,9
		Brasil	160,0	77,8

FONTE: TELECOM (1998). São Paulo : Plano Editorial, p. 28, ago.

GAZETA MERCANTIL (1997/1998). São Paulo. (vários números).

Os grandes vencedores foram a Telefónica de Espanha e a Portugal Telecom, junto com a empresa espanhola Iberdrola, o Banco Bilbao Viscaya e a RBS Participações,<sup>10</sup> que arremataram a Telesp Participações S/A, pagando um ágio de 64,29%, e a Tele Sudeste Celular e a Tele Leste Celular também bancando um ágio alto. A Portugal Telecom apostou alto na Telesp Celular Participações S/A, pagando o maior preço por linha (R\$ 2.661,72) e um dos maiores ágios (226,18%) do leilão (Quadro 5.16). Os investidores espanhóis e os portugueses investiram R\$10,97 bilhões ou 46,7% do valor total das apostas. O consórcio Blutel Participações, liderado pela Telecom Itália, que só tinha interesse pela Telesp, foi surpreendido pela agressividade dos agentes da Telefónica. Contudo ele venceu o leilão da Tele Celular Sul e da Tele Nordeste Celular e foi o único a apresentar proposta para a Tele Centro Sul Participações, pagando ágio de 6,15%. Por último, as operadoras canadenses asseguraram participação arrematando a Telemig Celular e a Tele Norte Celular. A MCI fez a maior oferta pela Embratel, pagando um ágio de 47,2% (Quadro 5.17 e Tabela 5.4).

O capital nacional garantiu significativa participação no mercado de telefonia. O Banco Opportunity e os Fundos de Pensão das estatais, liderados por Pêrsio Arida e Daniel Dantas, foram os grandes vencedores, pois arremataram participações de 19% da Tele Centro Sul, 21% e 18% da Telemig Celular e da Tele Norte Celular respectivamente. A Globopar e o Bradesco confirmaram posição de vencedor, controlando 50% da Tele Celular Sul e da Tele Nordeste Celular, apesar da derrota na telefonia fixa. O consórcio Telemar foi o único interessado na Tele Norte Leste Participações; a Splice do Brasil bancou sozinha 100% da Tele Centro Oeste Celular (Quadros 5.17 e 5.18).

A participação do consórcio Telemar, formado por grupos nacionais, foi emblemática na sua mediação dos interesses na privatização, por um lado, porque foi formado pelas articulações e pelas mediações do Minicom/BNDES e, por outro, porque levantava dúvidas sobre o poder financeiro e a capacidade operacional dos sócios do Telemar. Para resolver o impasse e dar credibilidade à operação, decidiu-se pela participação do Estado no consórcio Telemar, através da participação de 25% do BNDESpar e de 10% do Banco do Brasil e persuadiu os Fundos de Pensão a comprarem 19,9%. Contudo a mediação foi muito além da participação majoritária do Estado. Primeiro, os grupos nacio-

---

<sup>10</sup> A compra da Telesp Participações S/A desagradou à Rede Brasil Sul de Comunicações (RBS), que tinha interesse estratégico na Tele Centro Sul Participações S/A. A atuação agressiva do consórcio surpreendeu o Presidente da RBS, Nelson Sirotsky, que desconhecia os planos dos seus sócios e os valores do lance oferecido e ameaçou abandonar o consórcio.

nais articularam-se com o Presidente do Banco do Brasil para obter carta de fiança, acertando também a participação de 10% para as duas seguradoras do banco, BB Cia. de Seguros Aliança (10%) e BB Brasil Veículos (10%). Essa operação paralela fugiu do controle dos titulares do Minicom/BNDES. Segundo, o BNDESpar financiaria a parcela correspondente ao primeiro pagamento dos quatro grupos nacionais, exceto para os Fundos de Pensão e para as seguradoras do Banco do Brasil. Terceiro, os Ministros Mendonça de Barros e André Lara Resende impuseram as seguintes condições à participação do BNDESpar: o direito de participar das decisões estratégicas do consórcio, bem como o direito de preferência na venda de suas ações a terceiros, visando à transferência de 15% da sua participação a um grupo estratégico (TELECOM, ago./98, p. 24).

Efetivamente, o Banco Opportunity e os Fundos de Pensão das estatais (Previ, Sistel, Funcef, Petrus e Telos) foram os maiores *players* nacionais, dentre os novos donos das operadoras. O Banco Opportunity (junto com os Fundos Previ e Sistel) arrematou, na **telefonia fixa**, 19% da Tele Centro Sul (TCS) e 11,3% da Tele Norte Leste (Telemar); na **Banda A**, 27% da Telemig Celular e 21% da Tele Norte Celular; e, na **Banda B**, participação de 3,26% no Consórcio Telet (Área 5), no RS, e de 3,85% no consórcio Americel (Área 7). Os Fundos de Pensão detêm 19% da TCS e 19,9% do capital da Telemar; na **Banda A**, participam com 18% da Telemig Celular e com 18% da Tele Norte Celular; na **Banda B**, controlam 43,3% do consórcio Americel (na Área 7) e 41% do consórcio Telet (na Área 5). Além disso, os Fundos detêm 12,05% das ações preferenciais da Telebrás pulverizadas nas novas operadoras. Cabe frisar que os Fundos não adquiriram participação relevante em nenhuma das operadoras, por isso, legalmente, puderam disputar em todas as áreas. Por último, destaca-se a participação inusitada do próprio Estado na privatização da Telebrás, através do BNDESpar e do Banco do Brasil, controlando 25% e 10% da Telemar, além de ter influenciado a entrada dos Fundos de Pensão no negócio. No essencial, a participação majoritária do Estado visou mediar interesses do capital nacional, liquidar o negócio, colher os dividendos políticos do sucesso do leilão, que teve grande destaque internacional (Quadros 5.17 e 5.18).

No rol dos vencidos, estão as operadoras Bell South, que desistiu da disputa, embora os analistas do mercado a apontassem como a grande favorita até a madrugada do dia do leilão; a inglesa British Telecom e a alemã Deutsche Telecom foram as gigantes ausentes; e a France Telecom, que não tem tradição agressiva nas concorrências e comprou apenas uma participação minoritária na Tele Centro Oeste Celular.

Quadro 5.17

Os vencedores do leilão do Sistema Telebrás em 29.07.98

TELES	VENCEDORES	ORIGEM DO INVESTIDOR	POPULAÇÃO ATENDIDA E NÚMERO DE ACESSOS (milhões)	DENSIDADE E GRAU DE DIGITALIZAÇÃO (%)	PREÇO MÍNIMO POR LINHA (R\$)	PREÇO PAGO POR LINHA (R\$)	ÁGIO (%)
Telesp Participações S/A (Telebrasil Sul)	Telefónica S/A, 56,6% Iberdrola, 7% Bilbao Viscaya, 7% Portugal Telecom, 23% RBS Part. S, 6,4%	Espanha Espanha Espanha Portugal Brasil	34 hab. e 5,400 acessos	16,7 e 55,0	592,59	1 070,92	64,3
Tele Centro Sul Participações S/A (Solpart)	Telecom Itália e Tim Participações Ltda., 81% Fundos Previ e Sistel e Banco Opportunity, 19%	Itália Itália Brasil	27 hab. e 3,700 acessos	11,4 e 97,0	527,02	559,45	6,0
Tele Norte Leste Participações S/A (Telemar)	BNDESpar, 25,0% Fiago (La Fonte), 19,9% Andrade Gutierrez, 11,27% Macal, 11,27% Grupo Inepar, 11,27% L.F. Tel. 11,0% BB Companhia de Seguros Aliança, 5% BB Brasil Veículos, 5% Rivoli, 0,27%	Brasil Brasil Brasil Brasil Brasil Brasil Brasil Brasil Brasil	86 hab. e 7,700 acessos	8,0 e 62,0	441,55	445,97	1,0
Embratel (Startel)	MCI, 100%	USA	-	-	-	-	47,0
Telesp Celular Participações S	Portugal Telecom, 100%	Portugal	34 hab. e 1,348 acessos	4,0	820,89	2 661,72	226,0
Tele Sudeste Celular Participações S/A	Telefónica, 92,98% Iberdrola, 6,98% NTT Mobile, 0,02% Itochu Corporation, 0,02%	Espanha Espanha Japão Japão	16 hab. e 0,598 acessos	3,7	953,17	2 274,24	138,6
Telemig Celular Participações S/A (Telepart)	Telesystems, 48% Fundos (Previ e Sistel), 24% Banco Opportunity, 21% Outros, 13%	Canadá Brasil Brasil Brasil	15 hab. e 0,452 acessos	3,0	508,84	1 672,52	228,7

(continua)

Quadro 5.17

Os vencedores do leilão do Sistema Telebrás em 29.07.98

TELES	VENCEDORES	ORIGEM DO INVESTIDOR	POPULAÇÃO ATENDIDA E NÚMERO DE ACESSOS (milhões)	DENSIDADE E GRAU DE DIGITALIZAÇÃO (%)	PREÇO MÍNIMO POR LINHA (R\$)	PREÇO PAGO POR LINHA (R\$)	ÁGIO (%)
Tele Celular Sul Participações S/A	UGB Participações (Globo e Bradesco), 50% Bitel Participações (Telecom Italia), 50%	Brasil Itália	14 hab. e 0,484 acessos	3,4	475,20	1442,28	204,0
Tele Nordeste Celular Participações S/A	UGB Participações (Globo e Bradesco), 50% Bitel Participações (Telecom Italia), 50%	Brasil Itália	25 hab. e 0,466 acessos	1,8	482,83	1 416,30	193,0
Tele Leste Celular Participações	Iberdrola Energin, 62% Telefónica, 38%	Espanha Espanha	14 hab. e 0,211 acessos	1,4	592,41	2 028,43	242,4
Tele Centro Oeste Celular Participações	Bid S/A (Spice do Brasil), 100%	Brasil	14 hab. e 0,382 acessos	2,8	602,09	1 151,83	91,0
Tele Norte Celular Participações S/A (Telepart)	Telesystems International Wireless Inc., 48% Fundos Sistel e Previ, 18% Banco Opportunity, 21% Outros, 13%	Canadá Brasil Brasil Brasil	14 hab. e 0,207 acessos	1,5	434,78	908,21	108,9
CRT Celular	Telefónica de Espanha e as coligadas CTC, Tasa e Citicorp, 83% Rede Brasil Sul, 6,3%	Espanha Brasil	7 hab. e 0,360 acessos	1,5	926,49	1 176,00	0,12

FONTE: PRIVATIZAÇÕES no Brasil – 1991/1999 (1999). Rio de Janeiro: BNDES.

TELECOM (1998). São Paulo: Plano Editorial, p. 28, ago.

GAZETA MERCANTIL (1997/1998). São Paulo. (vários números).

TELEBRASIL: Revista Brasileira de Telecomunicações (1998). Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Telecomunicações, jul./ago.

## Empresas e consórcios vencedores na telefonia celular

ÁREA	CONSÓRCIOS E/OU EMPRESAS DA BANDA B (%)	ORIGEM DO CAPITAL	VALOR PAGO (R\$ milhões)	CONSÓRCIOS E/OU EMPRESAS DA BANDA A (%)	ORIGEM DO CAPITAL	VALOR PAGO (milhões)
1 - SP Capital	<b>BCP</b> Bell South e Santabel, 44 Verbier (Banco Safra), 44 Splice do Brasil S/A, 6 OESP, 6	USA  Brasil Brasil Brasil	2 647,5	Portugal Telecom, 100	Portugal	3 588,0
2 - SP Interior	<b>Tess S/A</b> Telia Overseas, 49 Primav (ABC Algar), 39 Erline, 12	Suécia  Brasil Brasil	1 326,9			
3 - RJ e ES	<b>Algar</b> (1) Lightel (ABC Algar), 30 Williams Telecom, 30 Southwesther Bell, 40	Brasil  USA  USA	1 508,9	Telefônica Tisa, 92,98 Iberdrola, 6,98 NTT Mobili, 0,02 Itochu Corp., 0,02	Espanha Espanha Japão Japão	1 360,0
4 - MG	<b>Maxitel S/A</b> Stet Telecom, 43,15 Grupo Vicunha, 36,95 Globo e Bradesco, 20	Itália Brasil Brasil	520,0	Telesystems, 48 Previ e Sistel, 18 Banco Opportunity, 21 Outros, 13	Canadá Brasil  Brasil Brasil	756,0
5 - PR e SC	<b>Global Telecom</b> DDI e coligadas, 30 Companhia Suzano, 30 Inepar, 21 Motorola, 14 Nissho Iwai Okinawa, 5	Japão  Brasil Brasil USA  Japão	773,9	<b>UGB e Bitel</b> (Globo e Bradesco, 50 Telecom Itália, 50)	Brasil Itália	700,0
6 - RS	<b>TELET</b> Bell Canada, 20 Telesystem Wireless, 20 Citybank, 9 Banco do Brasil, 3,26 Banco Opportunity, 3,26 Operate Participações, 3,26 Fundos de Pensão, 41	Canadá  Canadá USA  Brasil  USA  Brasil  Brasil	334,5	<b>CRT Celular</b> Telefônica Espanha e coligadas  CTC, Tasa e Citicorp, 63 Portugal Telecom, 20 RBS Participações, 6,3	Espanha  Portugal  Brasil	1 176,0

(continua)

Quadro 5.18

## Empresas e consórcios vencedores na telefonia celular

ÁREA	CONSÓRCIOS E/OU EMPRESAS DA BANDA B (%)	ORIGEM DO CAPITAL	VALOR PAGO (R\$ milhões)	CONSÓRCIOS E/OU EMPRESAS DA BANDA A (%)	ORIGEM DO CAPITAL	VALOR PAGO (milhões)
7 - DF, GO, TO, MS, MT, RDeAC	<b>AmeriCel</b> Bell Canada, 20 Telesystem Wireless, 20 Citybank, 9 Banco do Brasil, 3,85 Banco Opportunity, 3,85 Operate Participações, 3,85 Fundos de Pensão, 43,3	Canadá  Canadá USA Brasil  USA  Brasil Brasil	338,8	<b>Bid</b> Bid S/A (Spice do Brasil), 100	Brasil	436,0
8 - AM, RO, AP, PA e MA	Spice do Brasil S/A Inepar S/A	Brasil	61,0	Telesystems, 48 Sistel e Previ, 18 Banco Opportunity, 21 Outros, 13	Canadá Brasil  Brasil Brasil	188,0
9 - BA e SE	<b>Maxitel S/A</b> Stet Telecom, 43,15 Grupo Vicunha, 36,95 Globo e Bradesco, 20	Itália Brasil Brasil	250,0	Iberdrola Energin, 62 Telefónica S/A, 38	Espanha Espanha	428,0
10 - PI, CE, RN, PB, PE e AL	<b>BSE</b> Bell South/Bombshell, 44 Verbier (Banco Safra), 44 Splice do Brasil, 6 OESP, 6	USA  Brasil Brasil Brasil	555,5	<b>UGB e Bitel</b> Globo e Bradesco, 50 Telecom Italia, 50	Brasil Itália	660,0

FONTE: PRIVATIZAÇÕES no Brasil — 1991/1999 (1999). Rio de Janeiro: BNDES. Quadros 5.21 e 5.3.

(1) A estrutura acionária até out./98 era a seguinte: a Lightel, com 51%; a Korea Mobile Telecom, com 20%; e a construtora Queiroz Galvão, com 29%. Este último vendeu a sua participação para o Grupo ABC Algar, que, por sua vez, vendeu 40% à SouthWestther Bell/Amerithec (USA).

## 5.7 - As concessões das empresas-espelho

Empresas-espelho foi o nome dado às novas operadoras entrantes para operarem os serviços de telefonia local, interestadual, intra-regional e internacional. Os novos entrantes concorreram com as operadoras existentes (*incumbents*). As licitações das empresas-espelho ficaram a cargo da Anatel, presidida pelo Sr. Renato Guerreiro, que publicou o primeiro edital em 08.09.98. Foram licitadas mais três concessões para explorarem a telefonia convencional, correspondentes as mesmas Regiões I, II e III das operadoras *incumbents* e uma para operar as telefonias interestadual, intra-regional e internacional (na mesma área da Embratel).

As condições estabelecidas no edital de licitação tiveram o objetivo claro de atrair as operadoras norte-americanas e as européias, bem como grandes empresas nacionais, que ficaram de fora do leilão principal da Telebrás. Por exemplo, proibiu a participação das *incumbents* na licitação, bem como suas controladoras, controladas e coligadas, além de acionistas minoritários. Essa medida excluiu grandes investidores agressivos, como a Telefónica de Espanha, Portugal Telecom, Telecom Itália e suas controladas e coligadas. Restringiu também grandes investidores nacionais, como os Fundos de Pensão das estatais, o Banco Opportunity, a Construtora Andrade Gutierrez, a Inepar e a Macal. Outra medida exigia que os grupos nacionais interessados deveriam estar consorciados a uma operadora estrangeira que detivesse no mínimo 500 mil terminais fixos ou celulares ou 4 bilhões de minutos de tráfego de longa distância. Isso condicionava o concorrente a associar-se (ou ser ele próprio) às operadoras norte-americanas Bell South, Air Touch, AT&T e Sprint, à Bell Canadá, às européias British Telecom, France Telecom e Deustsch Telecom e às asiáticas. Dessa forma, também contemplava os interesses dos grandes investidores nacionais.

O negócio não teve boa atratividade entre os investidores potenciais. Isso levou o Sr. Renato Guerreiro a tomar as seguintes medidas para tornar atraente o leilão: permitiu que um consórcio pudesse adquirir as três empresas-espelho, ou seja, as Regiões I, II e III, mas não a Região IV, correspondente às funções da Embratel; atribuiu maior peso à proposta técnica (70%) na pontuação; dispensou os grupos de cumprirem metas de universalização de serviço, desobrigando-as de instalarem serviço telefônico em áreas não econômicas, ou melhor, estabeleceu apenas metas brandas, conforme o Quadro 5.19; não estipulou preço mínimo de venda das empresas-espelho, mas apenas um valor de referência, significando que o vencedor poderia pagar somente as garantias, isto é, ofertando 10% do respectivo valor estipulado; permitiu que as empresas-

-espelho utilizassem o sistema PCS de telefonia fixa sem fio, tecnologia muito mais econômica do que a telefonia fixa<sup>11</sup>; por último, estabeleceu que os conflitos entre os concorrentes seriam resolvidos pela Comissão de Licitação para evitar as disputas na área judicial.

A princípio, muitos grupos manifestaram interesse. A norte-americana Bell South passou a ser a favorita da Região III, porém novamente desistiu, na última hora. Enfim, apresentaram-se apenas os três consórcios seguintes: Canbrá, Fixel e Bonari. O consórcio Bonari, formado por capital norte-americano, inglês e francês, disputou sozinho a concessão da empresa-espelho da Região IV. Os consórcios Canbrá e Fixel candidataram-se para disputar a Região I. Porém o Fixel, liderado pela Spice do Brasil, foi inabilitado.

Restaram os consórcios Canbrá e Bonari como únicos concorrentes, que arremataram as licenças das empresas-espelho pelo preço de 10% do valor de referência, que correspondia ao valor da carta de garantia. Assim, o consórcio Canbrá, formado pela canadense Bell Canada Internacional, pelas norte-americanas Qualcomm, WLL Internacional e SLI Wireless e pela empresa brasileira Taquari Participações, do Grupo Vicunha (família Steinbruch), arrematou a Região I por R\$ 60 milhões. Por sua vez, o consórcio Bonari, formado pela norte-americana Sprint, pela France Telecom e pela inglesa The National Grid, arrematou a Região IV por R\$ 55,0 milhões (Quadro 5.20).

O desinteresse das grandes operadoras estrangeiras frustrou as expectativas dos gestores do leilão. As Regiões II e III foram declaradas desertas, e a Anatel publicou um novo edital de leilão para 11.03.99. Agora a novidade foi a decisão do BNDES de financiar não só as licenças das empresas-espelho como 60% do valor dos projetos de expansão, segundo as condições estabelecidas no Programa de Apoio a Investimentos em Telecomunicações. Enfim, apresentou-se apenas o consórcio Megatel interessado na Região II (São Paulo). O Megatel é formado pelo mesmo grupo do consórcio Canbrá (Quadro 5.20).

---

<sup>11</sup> O PCS só poderá ser utilizado pelas operadoras existentes em 2002. O custo para instalar um telefone fixo por essa tecnologia é em torno de US\$ 450, a metade do sistema convencional.

## Quadro 5.19

## Principais condições das empresas-espelho na telefonia fixa

<p><b>Restrições à participação das empresas</b></p> <p>As concessionárias de telefonia fixa comutada (as quatro <i>holdings</i> originárias ex-Telebrás), bem como suas controladoras, controladas e coligadas</p> <p>Restringe a participação de representantes da empresa originária que esteja no Conselho de Administração, na Diretoria ou no órgão com atribuição equivalente</p> <p>Restringe a participação dos acionistas minoritários das originárias que detiverem 5% de ações com direito à voto, só poderão possuir 20% das ações preferenciais e não do capital votante</p>
<p><b>Exigências das empresas</b></p> <p>Telefonia fixa: exige a presença de operadora com, no mínimo, 500 mil acessos telefônicos fixos ou móveis celulares</p> <p>Telefonia de longa distância: exige operadora com escoamento de, no mínimo, 4 bilhões de minutos de tráfego de longa distância</p> <p>Não limita a participação do capital estrangeiro</p> <p>Uma empresa poderá vencer a licitação nas Regiões I, II e III, exceto na IV</p>
<p><b>Pontuação</b></p> <p>O valor de oferta terá peso de 30%, e a proposta técnica, de 70%</p> <p>No leilão, se a diferença entre as propostas for de até 10%, haverá repique de proposta técnica e preço de viva voz</p>
<p><b>Preço de referência (preço mínimo)</b></p> <p>Região I (RJ, MG, ES, BA, SE, AL, PE, PB, RN, CE, PI, MA, PA, AP, AM, RR): ..... R\$ 600 milhões</p> <p>Região II (DF, RS, SC, PR, MS, MT, GO, TO, RO, AC): ..... R\$ 500 milhões</p> <p>Região III (Estado de São Paulo): ..... R\$ 700 milhões</p> <p>Região IV (Território Nacional): ..... R\$ 400 milhões</p>
<p><b>Plano de Metas das empresas-espelho</b></p> <p>Até 31.12.99: atender a até 50% das capitais e cidades com mais de 200 mil habitantes</p> <p>Até 31.12.00: atender a até 80% das capitais e cidades com mais de 200 mil habitantes</p> <p>Até 31.12.01: atender a até 100% das capitais e cidades com mais de 200 mil habitantes</p>

FONTE: BRASIL. MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES (1998). Disponível em: <http://www.mc.gov.br> Acesso em: dez.

Quadro 5.20

## Consórcios concorrentes das empresas-espelho da telefonia convencional

ÁREA DE CONCESSÃO	PREÇO DE REFERÊNCIA	CONSÓRCIOS	ORIGEM DO CAPITAL	VALOR PAGO (R\$ milhões)	DATA DO LEILÃO
<b>Região I</b> (RJ, MG, ES, BA, SE, AL, PE, PB, RN, CE, PI, MA, PA, AP, AM, RR)	600	<b>Canbrá (Vésper)</b> Bell Canadá, 34,4% Qualcomm, 16,25% WLL Internacional, 34,4% SLI Wireless, 12,5% Taquari Part. (Grupo Vicunha), 2,5%  Textel (Spice do Brasil) — inabilitado	Canadá USA  USA Argentina  Brasil  Brasil	60,00      -	15.01.99
<b>Região II</b> (DF, RS, SC, PR, MS, MT, GO, TO, RO, AC)	500	<b>Global Village Telecom</b> Global Village Telecom, 78% (Magnum, Merrill Lynck, Gilat Satellite Networks e Cia) ComTech, 20% RSL Communicatio, 2%	Holanda   USA	0,10	27.08.99
<b>Região III</b> (Estado de São Paulo)	700	Megatel (Vésper São Paulo) Bell Canadá, 34,4% WLL Internacional, 34,4% Qualcomm, 16,2% SLI Wireless, 12,5% Taquari Part. (Grupo Vicunha), 2,5%	Canadá  USA USA Argentina  Brasil	70,00	23.04.99
<b>Região IV</b> (Território Nacional)	400	Bonari (Intelig) Sprint, 25% France Telecom, 25% The National Grid 50%	USA  França  Inglaterra	55,00	15.01.99
<b>TOTAL</b>	2 200	-		185,00	-

FONTE: PRIVATIZAÇÕES no Brasil — 1991/1999 (1999). Rio de Janeiro: BNDES.  
GAZETA MERCANTIL (1997/1998). São Paulo. (vários números).

Como não houve interesse pela Região II, a Anatel promoveu nova licitação, dando prioridade à proposta técnica (70%) em relação à proposta econômica. O leilão foi realizado na Bolsa de Valores, no Rio de Janeiro, em 27.08.99. Apresentaram-se dois concorrentes: o consórcio Global Village Telecom, liderado por capital israelense; e o consórcio Sul Telefonía, liderado pelos acionistas das operadoras Canbrá e Megatel. Na avaliação do mercado, este último foi cotado como franco favorito na disputa e, assim, se tornaria a única operadora com atuação nacional no País. A mesma propôs instalar 330 mil telefones entre 2000 e 2002 e o preço de R\$ 1,00 milhão pela permissão. Entretanto a Global Village Telecom surpreendeu com uma proposta de instalar 594 mil telefones e o preço de R\$ 100 mil pela permissão.<sup>12</sup>

## 5.8 - Conclusão

Viu-se, anteriormente, os processos de licitação de concessão para novos entrantes e de privatização da Telebrás, que consolidaram a política de abertura, o caráter das mediações cruciais do Executivo, garantindo a participação do grande capital nacional no novo cenário das telecomunicações.

As alianças e articulações dos atores privados assumiram uma postura competitiva ou de parceria na hora da partilha do mercado. O capital estrangeiro competiu pelas áreas mais lucrativas. O capital nacional concorreu principalmente associado com capital estrangeiro e garantiu participação inédita no mercado de telecomunicações. O Minicom/BNDES exerceu a negociação desses interesses, arbitrando acordos, influenciando na formação de consórcios, dando garantias financeiras aos investidores nacionais, forjando expectativas nas decisões dos agentes, ou seja, as mediações foram cruciais para garantir os interesses do grande capital nacional e para liquidar a Telebrás. Por último, os próprios pleitos do Executivo afetaram as decisões nessa etapa final da política de abertura.

---

<sup>12</sup> O consórcio Global Village Telecom comprometeu-se a instalar 594 mil telefones entre 2000 e 2002, atendendo 100% das cidades com mais de 200 mil habitantes, representando uma densidade de 3,75%. O consórcio Sul Telefonía comprometeu-se a atender 88% das cidades da Região II com mais de 200 mil habitantes, instalando 330 mil telefones entre 2000-02, significando uma densidade de 3%. A Splice do Brasil chegou a apresentar as garantias antes do leilão, mas, na última hora, não entregou a proposta.

Os primeiros passos da Anatel demonstraram os limites do poder de seus dirigentes frente aos agentes privados e da influência do Poder Executivo, pois, no exercício das suas funções-mestres, cedeu às pressões daqueles nas propostas do Plano de Universalização, do PGMQ, da capacitação para a fiscalização, da definição do contrato de concessão, etc. No essencial, a orientação da política de abertura privilegiou o papel regulador do Estado e o aspecto econômico dos interesses privados, basicamente.

A trajetória da política de abertura, programada nesta fase, não evitou os tropeços e acabou por arranhar os princípios e os objetivos primordiais da reforma. Isto é, não limitou a participação do capital estrangeiro; reduziu ao máximo o preço mínimo de venda da Telebrás; retirou exigências dos Planos PGMU e PGMQ; reduziu o redutor de tarifas por ganhos de produtividade; reduziu o ônus das concessões, etc. A modelagem do setor moldou-se aos interesses dos agentes envolvidos. Enfim, a liquidação do leilão foi possível com o retorno da participação acionária do Estado, através do BNDES, do Banco do Brasil e dos Fundos de Pensão.

Efetivamente, as mediações do Executivo/Minicom garantiram uma participação significativa do grande capital nacional nas telecomunicações brasileiras, tanto na telefonia fixa (40%) quanto na telefonia celular (55%). Embora as áreas mais rentáveis tenham sido arrematadas pelo capital estrangeiro, nas demais a participação majoritária do capital nacional associou-se ao capital estrangeiro e aos Fundos de Pensão. Notavelmente, o capital norte-americano não teve a presença tão esperada, porém as operadoras européias marcaram forte presença.

Nesse contexto, os objetivos da privatização para fins de resolver a crise fiscal e a estabilidade ficaram atenuados. Em grande medida, porque a dívida interna cresce em proporções muito maiores do que as receitas parceladas dos pagamentos das privatizações. Isso não invalida o argumento, mas apenas o atenua frente à explosão da dívida. Outras razões se destacaram no processo, como os interesses do Executivo, os interesses dos grandes capitais nacional e estrangeiro. O efeito positivo sobre as contas externas do País transmitir-se-ia internamente na sustentabilidade da moeda nacional, embora contemporizasse efeitos efêmeros em relação às dívidas interna e externa.



# CONCLUSÕES

O trabalho analisa a política pública de abertura das telecomunicações no Brasil, implementada entre 1986 e 1998, que teve por objetivo, primeiro, flexibilizar a entrada da iniciativa privada no segmento de serviços de telecomunicações e, segundo, eliminar o Estado produtor e recriar novas funções de regulação. Examinou-se o processo de decisão da *policy* para romper o monopólio estatal (modelo tradicional) nos três períodos de sua trajetória: entre 1986 e 1989, as decisões visaram permitir a entrada da iniciativa privada no provimento dos novos serviços, especialmente através de regulamentação que buscava abrir brechas na legislação existente; entre 1990 e 1994, houve decisões radicais para romper o modelo tradicional e continuaram as iniciativas de abrir brechas na legislação existente; e, entre 1995 e 1998, as decisões de romper o modelo tradicional e de privatizar o Sistema Telebrás inseriram-se no contexto das reformas políticas que visaram mudar o papel do Estado no Brasil.

A análise da política investiga as principais decisões sobre a sua formulação e implementação, as quais demarcaram avanços, recuos e, por fim, a inflexão definitiva. Parte-se da perspectiva de que a trajetória da *policy* foi determinada, em grande medida, por decisões políticas sustentáveis, pelas alianças e coalizões de interesses consistentes e pelas mediações cruciais do Estado. O enfoque privilegia a análise do processo de formação das decisões e de implementação da política no contexto das dinâmicas das estruturas decisórias, onde interagem as formas corporativas de organização dos interesses e das alianças e as coalizões que dão consistência e sustentabilidade às decisões do Executivo. A interação desses fatores nos níveis decisórios é o campo de criação de propostas (e de propostas alternativas), de estratégias, de emergência e desistência de atores, de formulação e de implementação da política e de materialização de interesses. Portanto o processo de construção dos atores e de definição de propostas é o mesmo processo de construção das alianças e das coalizões de interesses e das mediações do Estado para a realização da política.

Nesse sentido, pretendeu-se responder às quatro questões que organizam o trabalho: quais os fatores que determinaram a trajetória cautelosa, truncada e não planejada da política pública de abertura das telecomunicações? Como o processo influenciou o conteúdo das propostas das mudanças político-institucionais? Qual a natureza das mediações cruciais do Executivo na política de abertura? E qual o resultado do processo de privatização do Sistema Telebrás?

Inicialmente, cabe destacar uma observação sobre o desempenho do Sistema Telebrás e sobre a crise dos serviços de telecomunicações. A crise dos serviços nos anos 80 e 90, que se expressou na deterioração da qualidade dos serviços e na grande demanda reprimida, não representou uma ineficiência na alocação de recursos públicos no setor nem um desequilíbrio financeiro da estatal. Ela refletiu as consequências da política macroeconômica para fins de ajuste do setor privado, pois o Sistema Telebrás suportou uma gestão rígida de ajuste microeconômico, criando capacidade de autofinanciamento, detendo baixíssimo nível de endividamento e assegurando a retomada dos investimentos que possibilitaram incorporar inovações. Representou uma especificidade no conjunto do SPE. Contudo isto não significou o esgotamento da capacidade de intervenção no setor, mas uma restrição para realizar os investimentos necessários anualmente. A maior prova disso foram as decisões arrojadas de investimento do Paste, basicamente financiadas com recursos próprios, propiciados pela recuperação e pelo rebalanceamento de tarifas, já na gestão do Ministro Sérgio Motta.

A reconstrução da trajetória da política de abertura das telecomunicações no Brasil orientou-se por dois eixos analíticos. Um leva em conta a organização do arranjo institucional, os instrumentos e as mediações cruciais dentro do sistema decisório do Executivo Federal. Outro analisa o desenho, o conteúdo e a natureza das propostas de mudanças institucionais que envolvem os agentes públicos e privados em vários contextos interorganizacionais e nas arenas decisórias.

## **Período 1986-89**

O modelo tradicional foi legalmente instituído pela Constituição de 1967, em seu artigo 8, mas seu formato institucional consolidou-se em 1972, quando foi criada a Telebrás — *holding* do sistema brasileiro de telecomunicações. As funções de regulamentação estavam a cargo do Ministério das Comunicações, que orientou a evolução institucional até 1995.

A gênese da política de abertura das telecomunicações data de meados dos anos 80. Ela emergiu no contexto da crise dos serviços de telecomunicações (existência de grande demanda reprimida por telefonia, baixa qualidade dos serviços, carência de novos serviços), da exacerbação dos controles da área econômica sobre as empresas estatais (controle de investimentos e de tarifas) e da grande ociosidade da indústria fornecedora de teleequipamentos, que alimentaram a polarização do debate na área. As decisões do Minicom para desregular e abrir à iniciativa privada no setor exploravam uma certa du-

biedade no conceito de serviço público e de serviço privado de telecomunicações, regulados pelo Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei nº 4.117/62). Essas decisões buscavam abrir, sempre que possível, brechas na legislação vigente. Ou seja, as iniciativas visavam permitir que empresas privadas proovessem os novos serviços.

Os elementos acima sugerem que a política de abertura derivou do esgarçamento das alianças de interesses e das suas inter-relações pelas disputas de poder, de um lado, entre o Minicom e a área econômica e, de outro, entre o Minicom e a indústria fornecedora de teleequipamentos mais os grandes usuários de serviços. Registram-se, de forma sintética, as decisões e os fatos relevantes que demarcaram a trajetória da política no período:

- o Caso Victori — decisão de abertura dos serviços de comunicação de dados em 1987;
- a decisão de quebra do monopólio da Embratel, através da Portaria nº 525, do Minicom, de 08.11.88, que modificou sua exclusividade de prover serviço de comunicação de dados, favorecendo, dessa vez, não a iniciativa privada, mas as operadoras estaduais;
- a perda de prioridade da política industrial e tecnológica no Minicom entre 1985 e 1989;
- o projeto de liberalização na Constituinte de 1988 e institucionalização do modelo tradicional;
- a iniciativa do Secretário Geral do Ministério das Comunicações, Rômulo Villar Furtado, que obteve a assinatura Presidencial do Decreto nº 96.618 em 14.08.88 e habilmente publicado em 31.08.88, regulamentando os “serviços públicos restritos”, como primeira medida legal para abertura da telefonia celular, um mês antes de ser promulgada a “Constituição Cidadã”;
- a negociação das ações preferenciais da Telebrás na Bolsa de Valores em 1989;
- os controles rígidos da área econômica sobre os dispêndios globais das estatais, sobre o controle de tarifas e sobre os cortes nos investimentos;
- a crise fiscal e o endividamento público, como fatores que condicionaram o esgotamento da capacidade de intervenção estatal.

Esses eventos caracterizaram a formulação da política de abertura no período, envolvendo interesses, propostas, decisões de abertura, contra-iniciativas e mediações do Executivo, cuja interação dos atores levou ao alinhamento e à

polarização das posições e das propostas. O desenho e o conteúdo da **política de abertura** eram os seguintes: permitir que o capital privado nacional operasse especialmente os novos serviços de comunicação de dados, de comunicação por satélite e de telefonia celular, além de manter a gama de outros serviços já providos pelo setor privado; limitar a participação do capital estrangeiro nesses segmentos; manter o modelo tradicional nos serviços convencionais; eliminar a interferência da área econômica no setor; acabar com a reserva de mercado para a tecnologia nacional. A **via alternativa** dos estatistas defendia a manutenção do modelo tradicional nos serviços convencionais, nos serviços de telefonia celular, de comunicação de dados e de comunicação por satélite; a universalização da telefonia; o estabelecimento da reserva de mercado para a tecnologia nacional; a eliminação da interferência da área econômica; e a valorização do trabalhador.

Do confronto dessas propostas nas arenas decisórias, prevaleceu, obviamente, a manutenção da estrutura do modelo tradicional, como propunha a via alternativa. Mais do que isso, o poder das mobilizações e das articulações dos estatistas fez reverter decisões de abertura, como no Caso Victori e na Constituinte, como trancou a abertura, tornando-os constitucionalizados na Carta Política de 1988. Por sua vez, a mobilização e as alianças dos privatistas não só amargaram derrotas, mas influenciaram decisões importantes na regulamentação e desregulamentação dos novos serviços na Constituinte, dos serviços de comunicações de dados e de telefonia celular, na eliminação da reserva de mercado para a tecnologia nacional e na abertura do capital da Telebrás.

É importante destacar que, entre os profissionais da área e dos demais atores, circulava a informação de que o capital privado nacional não teria porte financeiro para comprar os ativos do Sistema Telebrás. Porém ele desfrutava de grande respaldo social e político, embora não possuísse internamente a confiança necessária para gerenciar esse setor estratégico. A situação do capital estrangeiro era inversa, especialmente das operadoras gigantes norte-americanas, que detinham porte financeiro, capacidade gerencial e tecnológica, mas careciam internamente de prestígio social e político. Ou seja, nada garantia que a abertura se fosse implementada, seria exitosa. Por isso, as reivindicações, as pressões dos agentes, o conteúdo e o desenho da proposta visavam abrir espaços nas franjas das atividades do Sistema Telebrás, fazendo tentativas arrojadas de ocupação do segmento de novos serviços, que exigia menor porte de capital e apresentavam maior rentabilidade, promovendo a desregulamentação, democratizando parte do capital da estatal na Bolsa de Valores.

Contudo o rumo da política poderia ser outro na Constituinte de 1988, pois as condições objetivas para quebrar o modelo tradicional foram dadas pela maioria parlamentar liderada pela Frente Parlamentar do “Centrão”, qualificada como

poder de um “rolo compressor” nas decisões da Constituinte. Porém essa alternativa foi frustrada por detalhes importantes, como a forte mobilização popular, a pressão articulada das organizações sindicais e, principalmente, a fragmentação da aliança do “Centrão”, incapaz de articular os fortes interesses ligados à radiodifusão e à televisão com aqueles dos privatistas, que defendiam a abertura dos novos serviços. Nesse racha de interesses, também pesaram os dos parlamentares governistas em manterem o controle sobre os cargos nas operadoras estaduais do Sistema Telebrás e, assim, visando preservarem grande poder e influência nas suas bases eleitorais.

Por sua vez, a proposta dos estatistas colocou-se como alternativa vitoriosa, pois foi capaz de definir uma estratégia de resistência e contra-iniciativas e articular as organizações sindicais, a sociedade e, paralelamente, recorrer à via judicial, mobilizando uma ação bem-sucedida para truncar a abertura e introduzir uma rigidez institucional através da institucionalização do modelo tradicional.

## Período 1990-94

Entre 1990 e 1994, a política de abertura passou a ser prioridade no programa econômico do Presidente Fernando Collor de Mello, através do debate em torno do Programa Nacional de Desestatização, que também colocava a discussão sobre a privatização das grandes estatais provedoras de serviços públicos. Essa inserção mais geral na cúpula do Executivo deu novo impulso e direção à política e, por consequência, desarmou e neutralizou, em grande medida, as disputas e as influências intraburocracias estatais. No Governo Itamar Franco, essa prioridade esmaeceu na cúpula do Executivo, embora fosse mantida ativa junto ao titular do Minicom. A trajetória foi marcada por três iniciativas concretas de quebra do modelo tradicional:

- o Projeto “Emendão” de liberalização, apoiado pela frente parlamentar de apoio ao Governo, chamada de “Centrão”, em 1991, e a Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a Corrupção no Governo, que levou ao *impeachment* do Presidente da República e truncou a tramitação do projeto;
- a decisão de desregulamentar a telefonia celular e a licitação da Banda B, entre 1990 e 1992, resgatando o Decreto nº 96.618/88 e as tentativas de abrir brechas na legislação vigente;
- a proposta de desconstitucionalização no Congresso Revisor iniciou em outubro de 1993, articulada por fortes *lobbies* que atuaram no Congres-

so, como a Abinee, a FIESP, o IBDT, a Associação Nacional dos Usuários de Telecomunicações, e a Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a Corrupção no Orçamento, o que lhe arrebatou a legitimidade e a sustentabilidade das decisões e a desmobilização dos parlamentares em função do pleito eleitoral em 1994;

- outras decisões de abertura, que completam a trajetória de abertura no período, como o esvaziamento da política industrial setorial para a tecnologia nacional e a abertura para produtos de teleequipamentos produzidos no País com tecnologia nacional ou estrangeira; a ousadia do titular da SNC de legislar sobre o uso dos espaços do satélite brasileiro, atividade estabelecida constitucionalmente como atribuição do Congresso Nacional; os controles rígidos da área econômica sobre os investimentos e tarifas das estatais para fins de obter a estabilidade de curto prazo; a crise fiscal do Governo e a dívida pública que pressionavam pela reforma do Estado e pela privatização das estatais.

O desenho e o conteúdo da **política de abertura** no período eram os seguintes: quebrar o monopólio estatal; liberar os novos serviços de telefonia celular, comunicação de dados e por satélite; manter a Telebrás operando os serviços convencionais (temporariamente); limitar a participação do capital estrangeiro nos novos serviços; eliminar a interferência da área econômica; e eliminar os subsídios cruzados nas tarifas. A estratégia dos privatistas passou a ser a desconstitucionalização das telecoms para liberar a entrada da iniciativa privada nos novos serviços. A **via alternativa** defendia a manutenção do modelo tradicional, inclusive dos novos serviços, nos termos da Constituinte de 1988.

No essencial, o desenho e o conteúdo das propostas não mudaram em relação ao período anterior. Entretanto mudou significativamente a natureza da política, que passou a compor as prioridades da política macroeconômica e assumiu um caráter liberalizante, ou seja, o PND foi uma das prioridades do Governo Collor, como parte da reforma do Estado. Outra novidade foi a eliminação da discriminação do capital estrangeiro no PND, permitindo participação de 100% do capital votante das empresas alienadas. Portanto, houve grandes avanços na formulação da política, especialmente foi obtida a adesão plena do Presidente da República e de todo o Executivo Federal, além de se sustentar numa poderosa e ampla base de apoio da frente parlamentar do “Centrão”, das organizações de empresários, dos *lobbies* empresariais e dos grandes usuários de telecoms.

Entretanto a implementação da abertura foi truncada sucessivamente nas arenas decisórias: foi bloqueada pela falta de sustentabilidade da decisão política do Presidente da República, que sofreu *impeachment* e denúncia de corrup-

ção; pela inconsistência das alianças e pela perda de prestígio político do Congresso Nacional, que enfrentou uma Comissão Parlamentar de Inquérito sobre corrupção; e, por último, pela mudança oportunista nas prioridades eleitorais dos congressistas durante o ano eleitoral de 1994. Por essas razões fundamentais, as decisões de abertura dos serviços públicos, em particular da obstinada liberalização dos novos serviços, foram derrotadas. No essencial, certamente o resultado teria sido outro se não emergissem fatores de ordem política extraordinários, que demoveram a consistência das alianças e das coalizões, desarticulando as forças poderosas e o seu poder de influência, e a sustentabilidade política das decisões sobre a abertura e dos demais serviços públicos, especialmente dos grupos interessados que se apresentavam mais alinhados. Restou aos privatistas amargar as novas derrotas.

## **Período 1995-98**

Nesse período, analisa-se a grande inflexão que sofreu a trajetória da política de abertura impulsionada pelas reformas mais amplas no Estado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso. A implementação da abertura dos serviços públicos e a privatização das grandes estatais implicou dar nova dimensão ao papel das mediações cruciais do Executivo. Essa fase chamou-se de “flexibilização das telecomunicações” ou de “reforma estrutural das telecomunicações”.

A flexibilização dos serviços públicos foi a grande prioridade do Governo, encaminhada ao Congresso através de projeto de emenda constitucional para cada serviço em meados de fevereiro de 1995: telecomunicações, energia elétrica, gás canalizado, transporte de cabotagem, petróleo e conceito de empresa nacional. Todas as emendas foram aprovadas. A iniciativa envolveu decisões arrojadas e complexas do Executivo, pois afetava fortes interesses ligados ao setor e de agentes nacionais e estrangeiros. A emenda aprovada eliminou a obrigatoriedade constitucional das concessões às empresas sob controle acionário estatal para os serviços de telefonia, abrindo a possibilidade de entrada das empresas privadas.

No período, a política de abertura obteve prioridade máxima no programa político do Governo, inserindo-se nas reformas políticas do Estado. O PND foi alçado como instrumento primordial da reforma do Estado, e a cúpula do Executivo assumiu diretamente a implementação das reformas. A decisão governamental contou com o grande prestígio eleitoral do Presidente da República, com uma ampla base de apoio parlamentar de sustentação do Governo, com o apoio das organizações empresariais, com as coalizões de interesses empresariais e

dos outros privatistas. Registram-se os seguintes fatos relevantes da trajetória da política de abertura no período:

- a proposta conciliadora de flexibilização do setor no programa político e eleitoral **Mãos à Obra, Brasil**, do candidato a Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso;
- a Lei Específica nº 9.295, de 1996, de flexibilização da telefonia celular, que teve o mérito de definir uma legislação mínima para permitir a entrada do setor privado na telefonia celular, antecipando-se à criação do marco regulatório pela nova Lei Geral de Telecomunicações;
- a Lei Geral de Telecomunicações nº 9.472/97, que é a lei orgânica ou o marco regulatório das telecomunicações no Brasil;
- as decisões sobre a licitação das concessões da telefonia celular e o processo de privatização da Telebrás, processos que envolveram decisões arrojadas e mediações cruciais sobre a definição do plano de outorgas, dos contratos de concessão, dos termos das obrigações e dos direitos dos concessionários, dos direitos dos usuários, da participação do capital estrangeiro, dos interesses do próprio Governo e de outras questões críticas.

Sintetizando, o desenho e o conteúdo da proposta da **política de abertura** nesse período foram: flexibilizar todos os novos serviços e privatizar o Sistema Telebrás; criar um modelo competitivo e permitir a entrada da iniciativa privada; eliminar o Estado produtor e instituir uma agência reguladora; limitar a participação do capital estrangeiro; manter participação estatal minoritária nas operadoras (*golden share*). A estratégia cuidadosamente definida foi a de encaminhar o Projeto de Emenda Constitucional para desconstitucionalizar um conjunto de serviços públicos, dentre eles os de telecoms, bem como escamotear e neutralizar o debate sobre o futuro modelo e a privatização do Sistema Telebrás. A **via alternativa** manteve a proposta de preservar o modelo tradicional, inclusive dos novos serviços, nos termos da Constituinte de 1988.

O que mudou em relação ao período anterior? A via alternativa manteve-se tal qual dantes, porém a política de abertura mudou o desenho, o conteúdo e a sua natureza. O novo desenho propunha instituir um modelo competitivo. O conteúdo da proposta tinha implícita a decisão política do Executivo de privatizar o Sistema Telebrás — tomada anteriormente e “guardada a sete chaves” — e de encaminhar o processo de desconstitucionalização dos serviços. A realização desse objetivo estava condicionada à participação do capital estrangeiro. Isso significa que a natureza da proposta mudou, pois o Executivo decidiu eliminar o Estado produtor e instituir uma agência reguladora.

O desenho e o conteúdo alteraram-se durante o processo decisório? A modelagem conceitual sofreu uma reviravolta no processo decisório para configurar um modelo que atendesse aos interesses do grande capital nacional, do capital estrangeiro e da indústria estrangeira de teleequipamentos. Ou seja, a metamorfose ocorreu no sentido de reduzir o número das operadoras regionais da telefonia convencional e de desmembrar as operadoras da Banda A das operadoras existentes. O conteúdo da proposta também foi modificado. Inicialmente, o Minicom não descartou a necessidade de manter participação minoritária e estratégica nas futuras operadoras regionais — através de *golden share* — e o controle da Embratel. Uma prova disso está no projeto original da Emenda nº 8/195, que excluía a Embratel. Porém, na arena decisória do Congresso Nacional, os acordos e as decisões evoluíram no sentido de manter apenas participação em *golden share*. Por último, a base governista e o Ministro abandonaram essa proposta, convencidos de que essa participação desvalorizaria muito o preço da Embratel. A participação do capital estrangeiro deveria ser limitada como nas concessões da telefonia celular da Banda B. Entretanto ela foi uma das questões mais polêmicas, neutralizada com a decisão de ser ela competência do Presidente da República. Enfim, o Presidente optou, às vésperas do leilão de privatização, pela não-limitação ao capital estrangeiro.

A decisão fundamental que explica a vitória da tese liberalizante foi a proeza do Governo de chamar a si a responsabilidade do processo decisório para flexibilizar os serviços públicos e incumbir o expoente Ministro Sérgio Motta das decisões sobre a política de abertura. Não se tratava apenas de reforçar os comandos das ações do Executivo para implementar a abertura, pois a decisão política do Governo visava, de fato, mudar a natureza do Estado. Esse fato deu um outro caráter à natureza da política de abertura. Ou seja, a questão em “jogo” não era apenas uma simples flexibilização do setor, ou a troca de ativos patrimoniais do Sistema Telebrás e de outras grandes estatais para as mãos do setor privado, mas envolvia uma decisão fundamental de realizar as reformas estruturais do Estado, do papel do Estado, especialmente para eliminar sua função empresarial. As reformas políticas ganharam a ideologia da modernidade. Fazendo uma aproximação: no caso, a reforma do Estado é eliminar o Estado produtor e criar um Estado regulador e fiscalizador. Ou seja, ajustar a capacidade do Estado para executar com eficiência suas funções tradicionais e reforçar a capacidade institucional dos órgãos públicos para criar condições adequadas para o mercado funcionar — o Estado amigo do mercado.

O processo de decisão concentrou um conjunto de decisões arrojadas e radicais no período, impulsionando uma inflexão derradeira na trajetória da abertura para sua realização concreta. Uma inflexão negociada entre os atores, passo a passo. O poder de influência dos atores voltou-se para a disputa de

uma posição competitiva pelo melhor mercado. As alianças, coalizões e articulações de interesses amplos e heterogêneos transmudaram-se e atualizaram-se para alianças e coalizões consistentes, impondo suas reivindicações e pleitos na execução da abertura. No contexto do processo, as decisões anárquicas dos investidores, as pressões e as reivindicações que objetivavam obter uma posição competitiva atenuaram o poder de controle e de comando das mediações do Minicom/BNDES.

Havia proposta alternativa viável? Em que momento houve uma proposta alternativa no processo decisório a partir de 1995? A **proposta alternativa** foi colocada na arena do Congresso. Não era uma proposta formal, mas pode-se facilmente qualificar seu desenho genérico e o conteúdo seguinte: um modelo competitivo; participação majoritária do capital privado nacional; manter participação estatal para exercer controle sobre esse setor estratégico; restringir a participação do capital estrangeiro; o Congresso deveria participar da definição da política de telecoms, especialmente em relação à universalização da telefonia no Norte, no Nordeste e nas regiões remotas e de usuários não rentáveis; e preservar a tecnologia nacional. No essencial, ela aproximava-se da proposta dos ex-dirigentes e construtores do sistema de telecomunicações brasileiro, lançando-a como um projeto de nação. A estratégia da proposta era o debate, a apresentação de emendas para enxertar o projeto do Executivo e a formação de alianças e de coalizões para influenciar o processo decisório no Congresso, precisamente através das suas prerrogativas de legisladores ordinários.

Essa via alternativa era defendida por uma fração significativa de parlamentar dos quadros do PPB, do PMDB e de outros desenvolvimentistas e nacionalistas, bem como fora do Congresso tinha a simpatia da indústria nacional de teleequipamentos e de outros.

A proposta alternativa mudou no processo decisório? Ela se configurou e se colocou como alternativa a partir das mobilizações parlamentares em torno da Emenda nº 8/95. Os parlamentares do PPB e do PMDB passaram a propor emendas ao projeto original do Executivo para assegurarem suas prerrogativas do tipo “nos termos da lei”, a lei a ser criada no Congresso. Seguiu-se a criação de uma subcomissão especial para elaborar uma lei específica para flexibilizar os novos serviços. Um dos resultados foi impor restrições ao capital estrangeiro nas concessões da Banda B. Posteriormente, na discussão da Lei Geral de Telecomunicações, passaram a ser trabalhados pontos polêmicos do projeto do Executivo, buscando enxertar suas propostas, como a restrição ao capital estrangeiro, a independência da agência de regulação, a preservação da indústria nacional de teleequipamentos e da tecnologia nacional, a criação de mecanismos públicos para financiar áreas-problemas do Norte e do Nordeste, usuários não econômicos no País, etc.

A proposta do Executivo passava pela inexorável negociação desses interesses no Congresso. As mediações cruciais do Ministro Sérgio Motta foram exercidas à exaustão. Efetivamente, todos os itens alternativos foram sistematicamente negociados e retirados da pauta das decisões polêmicas e críticas: como a decisão sobre a participação do capital estrangeiro, que foi tirada do debate e passou a ser prerrogativa do Presidente da República; a decisão final sobre o Plano de Universalização; também, o Fundo de Universalização para financiar áreas-problemas; a autonomia do órgão regulador; etc.

Por sua vez, a proposta dos estatistas jamais se colocou como viável na agenda de abertura do setor. Representava uma proposta de oposição derrotada pelo novo governo e, na arena do Congresso, era minoritária. A estratégia usada pelo Executivo escamoteou o debate, o poder de influência das oposições na dinâmica do processo decisório foi neutralizado, restando-lhe mínimos espaços na elaboração da legislação e na via da contestação judicial. Após a aprovação da flexibilização do modelo tradicional, em jul./95, os estatistas passaram a defender a criação de uma única empresa, a Brasil Telecom e a criação de um modelo competitivo em todos os serviços. Esse desenho se espelhava na experiência européia, mas também não arrebatou forças para colocar-se como alternativa viável, apenas se apresentou simpática para pequenas frações dos parlamentares desenvolvimentistas e nacionalistas.

O papel das mediações do Executivo/Minicom/BNDES foi decisivo para garantir uma participação significativa do grande capital nacional nas telecomunicações, associado ou não ao capital estrangeiro, ocupando, aproximadamente, 40% do mercado de telefonia convencional e 50% do celular. Foi fundamental para configurar os interesses da indústria estrangeira de teleequipamentos instalada no País, bem como para contra-arrestar a conjuntura internacional desfavorável e o total desinteresse das operadoras de primeira linha — as *bells* norte-americanas — e atrair as grandes operadoras européias. As decisões e as medidas de forte impacto do Minicom/BNDES, em larga medida, forjaram as expectativas quanto às decisões de investimentos dos atores nacionais e estrangeiros a liquidar o negócio com a manutenção da participação do próprio Estado, através do BNDES, do Banco do Brasil e dos Fundos de Pensão. Por último, cabe referir que o propalado sucesso do leilão da Telebrás atribuiu expressivo prestígio político ao Presidente da República interna e internacionalmente, especialmente por ter ocorrido em plena campanha de reeleição.

Algumas questões relevantes emergem das telecomunicações brasileiras, não tratadas no texto, que são o novo papel de regulação do Estado e o espaço da política pública de telecoms.

No modelo competitivo, o provimento dos serviços de telecoms sempre dará prioridade às áreas e aos usuários mais rentáveis, que asseguram o retor-

no esperado dos investimentos. Significa dizer que o acesso e o uso da telefonia estão condicionados ao pagamento de tarifas que proporcionem uma remuneração adequada ao capital. Por isso, a oferta de serviços sob regime privado atenderá, primeiro, aos mercados mais rentáveis. Por suposto, estão excluídos os mercados de usuários e as regiões remotas não rentáveis. Isso significa dizer que, pela lógica do mercado, a incorporação dos mercados não rentáveis dependeria do desenvolvimento econômico, que geraria emprego, renda, acesso e uso da telefonia.

A outra questão é a importância da telefonia — um bem universalmente desejável — para o desenvolvimento das relações econômicas, sociais e políticas que dependem do seu acesso e do seu uso. A definição de um plano de universalização mais amplo e dinâmico, que inclua os novos serviços, com caráter de política pública, torna-se essencial para melhorar o acesso à informação, à educação adequada, à participação nas decisões, à política cultural, ao regime democrático, à redução do isolamento e da exclusão social.

Desse ponto de vista, a regulação estatal e a política pública de telecoms são os mecanismos para a geração de bons serviços, para garantir tarifas adequadas, para definir um escopo de serviço universal alargado e sua forma de financiamento, para garantir o acesso e o uso a todos, em suma, para espriar seus benefícios à sociedade. Contudo, mesmo que fosse possível ampliar o acesso aos serviços de telecoms através de soluções de mercado, o benefício a todos, em princípio, dependeria de uma eficaz regulação estatal.

# **ANEXO**



# Os atores, os interesses e o poder de influência na política de abertura das telecomunicações

**A** análise de decisões da política governamental **deve identificar com clareza** os atores envolvidos, sua posição estrutural e seu poder de influir a decisão, os recursos de poder que dispõem e os limites desse poder. O estudo detalhado dessas características dos atores descreve-se a seguir. Os atores podem ser agrupados nos sete conjuntos seguintes: o Executivo Federal (incluindo-se o Executivo Estadual e os militares ex-diretores do Sistema Telebrás), o Congresso Nacional, a indústria de tequipamentos, os grandes usuários de telecoms, os investidores potenciais e as grandes operadoras estrangeiras, as organizações sindicais, a comunidade científica e os usuários. No Quadro 1, são apresentadas as principais decisões sobre a política de abertura, considerando o poder de influência dos atores, as arenas de decisão, as alianças e os atores envolvidos mais diretamente, os vencedores e os perdedores e os limites do poder.

O **primeiro conjunto** é composto pelos atores governamentais, localizados nos órgãos do Executivo Federal (incluem-se o Executivo Estadual e os ex-dirigentes), que ocupam um papel central na formulação e na execução da política. É um grupo hierarquizado pelo comando do Executivo, embora suas relações sejam marcadas por conflitos, interesses distintos que nortearam as ações de cada um e disputas de jurisdição que os conformam. Na cúpula do poder, a Presidência da República detém mandato e poder de influenciar as demais instâncias e, assim, impor ou pleitear os interesses do Executivo. Podem ser citados alguns, como o prestígio político, a reeleição presidencial e a estabilidade econômica. Em geral, as decisões da cúpula do poder respondem às pressões dos agentes.

As **autoridades da área econômica** (especialmente os Ministérios da Fazenda e do Planejamento) representam o núcleo do poder, cuja capacidade para influenciar decisões era alta e em expansão. Não só controlaram a política macroeconômica, como utilizaram o setor produtivo estatal como instrumento para amenizar a crise econômica e reverter a instabilidade. Nos anos 80 e 90, praticaram políticas de intervenção sobre tarifas, dispêndios globais, crédito e investimentos do SPE, em geral para combater a inflação. O principal trunfo da área econômica era a recorrente política de estabilização, subordinando a polí-

tica de abertura das telecoms, em razão da crise fiscal e da dívida pública. O limite desse poder foi impingir uma intervenção exacerbada no setor, gerando crise de demanda na indústria de teleequipamentos e carência de infra-estrutura de telefonia, além de pressões das associações empresariais sobre as agências governamentais.

A **autoridade do Minicom** é um ator governamental, com poder de definir a política de telecoms e a regulamentação do setor, que, por um lado, sistematicamente, implementou medidas favoráveis à política de abertura, buscando abrir espaço nas legislações primária e secundária, que regulamentam o modelo tradicional. Por outro, o Minicom subordinava-se às políticas ditadas pela área econômica, impondo controles, cortes orçamentários e arrocho de tarifas sobre o Sistema Telebrás. Significa que esses importantes instrumentos de política estiveram fora de seus domínios e manejo; ou seja, a instabilidade econômica levou à centralização das decisões na área econômica e reduziu o poder do Minicom. Essa restrição, junto com a distribuição de cargos políticos nas operadoras e a sua rotatividade característica representaram, também, limites à gestão do Sistema Telebrás. O poder das autoridades do Minicom não era monolítico, pois ora tomou decisões de defesa do modelo tradicional, ora fez avançar a política de abertura.

Entretanto, a partir de 1995, o poder de influência do Minicom mudou radicalmente, expandiu-se, sobrepôs-se aos limites e aos controles da área econômica, quando as concessões e as privatizações dos serviços públicos constitucionalizados tiveram prioridade máxima para o novo Governo. Então, o Ministro das Comunicações desbloqueou os investimentos do Sistema Telebrás, detendo grande poder político sobre a gestão da estatal e sobre as decisões de investimento. Porém as decisões sobre a abertura estavam limitadas pelas legislações constitucionais primária e secundária e pelas prerrogativas congressuais.

O **Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)** é um ator que representou um centro decisório importante, pois combinava dirigismo estatal com crédito providencial, inclusive subsidiado para a indução de investimentos industriais, setoriais e avanços tecnológicos. As autoridades do Banco exerciam o papel de gestores do Programa Nacional de Privatização, mas, no caso da privatização da Telebrás, tornou-se importante apenas na reta final da realização do leilão. Teve grande influência nesse interregno como gestor da privatização, pois possui recursos e poder suficientes para articular coalizões de interesses com alguma eficácia, mover rede de aliados na burocracia federal e ser indutor de investimentos, além de contar com a simpatia inequívoca do conjunto dos empresários nacionais. A rigor, o principal limite do Banco estava no possível fracasso do processo de privatização.

Os **dirigentes do Sistema Telebrás** tiveram um papel fundamental para influenciar os destinos da abertura até 1994, pois detinham o comando sobre decisões de investimentos do Sistema Telebrás e agiam ancorados na influência direta das indicações políticas desses cargos, vinculados aos parlamentares da base governista e aos executivos dos governos estaduais. Entretanto revelou-se um poder dividido frente à abertura, porque parte deles a apoiavam, e outra parte não, além de se subordinarem aos controles da área econômica federal. Em grande medida, o uso dos cargos foi largamente utilizado como barganha política. A partir de 1995, seu poder declinou muito em relação à gestão e ao controle dos cargos de direção do Sistema.

Os **ex-dirigentes do Sistema**, construtores do Sistema Telebrás, compunham uma importante fração de poder sobre as decisões da abertura das telecoms. A maioria deles provinha das fileiras do Exército. Os recursos de poder desse grupo fundavam-se na experiência acumulada, na informação e na ideologia nacional de desenvolvimento. Quando esse grupo exerceu o comando do Sistema, executou com eficiência e eficácia o projeto desenvolvimentista para a Nação, completando-o em meados dos anos 80. Era um grupo coordenado e forte que planejou o futuro. Detinha reputação nacional e internacional de construtor do Sistema Telebrás, considerada uma obra grandiosa. Isto significa que o processo decisório sobre a política de abertura passava pela avaliação e pela influência desse grupo, cuja opinião tinha o peso do argumento da autoridade. Mas sua influência foi mais incisiva nos anos 80. A redemocratização do País implicou o deslocamento dos ex-dirigentes dos comandos de direção das telecoms.

O grupo sempre desfrutou de espaço cativo em todos os foros, debates e eventos patrocinados pelos privatistas, mantendo uma certa inserção cortejada, bem como junto às agências governamentais, aos parlamentares da área e aos grupos com idéias liberalizantes. Inclusive parte deles ocupou cargos na iniciativa privada. Enfim, essa elite fechada sofreu um movimento envolvente, que a fragmentou e a dividiu, culminando com o esvaziamento dos seus argumentos (preservar a integração nacional, a segurança nacional e promover a universalização da telefonia) e o alinhamento aos privatistas. Ou seja, paulatinamente, foi mudando a posição de defesa do modelo tradicional para a defesa de um modelo misto público e privado. Por fim, calaram-se ou aderiram ao movimento privatista.

Por último, o **ator Executivo Estadual** voltou para o plano da política federal com a redemocratização do País. O reestabelecimento do sistema federativo e a escolha dos governadores por sufrágio direto dotaram-no de uma fonte de poder independente, bem como a importância dessas eleições para a montagem dos partidos políticos tornou esse poder proeminente no plano fe-

deral (Lamourier, 1994, p. 8). Dessa forma, ele passou a influenciar as decisões na gestão das operadoras sobre questões de interesse estadual ou de interesse de grupos econômicos no âmbito estadual. Pode-se considerar o poder dos governadores variável, mas não deve ser desconsiderada sua capacidade de fazer pressão sobre o Governo Federal e na intermediação de interesses. Entretanto constituiu um poder limitado, por não dispor de instrumentos próprios de política para o setor de telecoms. A partir de 1995, teve influência declinante na política de abertura, embora retardasse a sua implementação porque ainda controlava certos cargos de direção nas operadoras estaduais. Enfim, o deslocamento desse grupo exigiu a negociação política do Executivo Federal.

O **segundo conjunto** de atores, que influenciou o processo decisório, atuou na arena do Congresso Nacional. O processo de democratização e as respostas governamentais ao agravamento da crise econômica levaram ao esgarçamento do modelo de decisão sobre as empresas estatais do Setor Produtivo Estatal (SPE) e ao esgotamento da intervenção estatal na economia — no sentido de ser um fator de direção e promotor do desenvolvimento. A exacerbação dos controles da área econômica no SPE agravou a crise dos serviços públicos e aumentou a grande demanda reprimida por telefonia, especialmente por novos serviços de telecoms. Nesse contexto, por sua vez, elas contribuíram para elevar a influência do Congresso e de seus membros como atores importantes, atuando na aprovação da proposta orçamentária das estatais e na redefinição dos parâmetros da atuação do Governo na economia. Assim, valorizaram, crescentemente, a atividade legislativa do Congresso.

Um fato relevante decorreu da Constituinte de 1988, que ampliou o poder do Congresso, devolvendo-lhe a prerrogativa de aprovar o Orçamento da União. Inclusive, as operadoras estaduais (teles) passaram a utilizar largamente a via do Congresso para aumentarem seus orçamentos através de projetos dos parlamentares. Porém a atuação dos parlamentares esteve bloqueada por deficiências que enfraqueceram seu papel de legislador e de fiscalizador do Executivo. Citam-se a rotatividade dos parlamentares nas comissões permanentes, que impedia a formação de especialistas, e as frentes de parlamentares, que eram incapazes de atuar de forma coordenada e compacta. Inclusive, individualmente não contavam com corpo de assessores especializados. Em geral, a atuação de parlamentares mais estreitamente ligados a certas atividades resulta ativa e eficiente em defesa de interesses, mas que conduz a freqüentes conflitos intrabancada, intrapartido, etc. Para contorná-los, os partidos exacerbam a prática de comando partidário tipo “fecha questão” sobre a matéria em votação a fim de aprová-la (Lamourier, 1994, p. 9). Os interesses amplos e heterogêneos limitam a atuação parlamentar, além de fatores como baixo desempenho, legitimidade e corrupção.

A partir de 1995, o poder de influência do ator parlamentar esteve em franca expansão, convocado para aprovar e emendar as reformas políticas demandadas pelo Executivo. Dentre elas, destaca-se a desconstitucionalização dos serviços públicos para a entrada da iniciativa privada. O conjunto das reformas magnificou a importância do Congresso, constituindo dois grupos articulados por idéias e interesses para atuarem de forma coordenada e compacta — o **grupo da base de sustentação do Governo** e o **grupo da oposição parlamentar**. Mas isso só foi possível após intensa negociação intrapartido, entre partidos, intrabancada e com defensores de interesses setoriais, locais, particulares, etc. A oposição atuou articulada, mas tinha representação minoritária no Congresso.

O **terceiro conjunto** de atores é formado pela indústria estrangeira e pela indústria nacional de teleequipamentos, que foram as beneficiárias do modelo tradicional, comandado pela tecno-burocracia estatal através do poder de compra do Sistema Telebrás. Entretanto a capacidade de cada um influir sobre o processo decisório da política de abertura foi bastante desigual. A indústria estrangeira exerceu um poder de influência eficaz na preservação do mercado.

As restrições que as autoridades da área econômica impunham sobre a gestão do Sistema Telebrás, especialmente sobre as decisões de investimentos, afetaram, profundamente, a demanda da indústria, pressionada a operar com capacidade ociosa por um longo período. Por sua vez, a perda de substância da política do Minicom esgarçou as relações entre as associações empresariais e as agências governamentais. Por seu turno, a redemocratização estimulou a organização dos interesses ligados ao setor e multiplicou os “foros” de influência fora do Executivo. Organizou movimentos de debates, seminários, eventos com grupos executivos e políticos, envolveu nesse movimento o importante grupo dos ex-dirigentes, articulou o apoio à eleição de parlamentares e à formação de *lobbies*. Entretanto o maior recurso de poder desse grupo emergiu da sua atuação ativa na organização de abrangência nacional do setor, a **Associação Brasileira da Indústria de Elétrica Eletrônica** (Abinee), dispondo de capacidade de mobilização nacional dos empresários e de recursos. Da mesma forma, a sua grande limitação é o grupo amplo e heterogêneo que congrega, somente superado em momentos especiais e decisivos da política de abertura, como ocorreu no processo constituinte de 1988, com a liberalização dos serviços de telefonia celular, de comunicação de dados e de comunicação por satélites, etc. Portanto, a indústria exerceu um papel fundamental nos destinos da abertura.

Nesse conjunto, destaca-se uma fração poderosa representada pela **indústria estrangeira**, que domina o mercado de teleequipamentos e a tecnologia de telecoms, exercendo poder de negociação através da formação de cartel. Os

limites do poder desse grupo eram colocados pelas autoridades da área econômica e pelo possível rompimento do cartel. Por sua vez, o outro grupo integrava a indústria nacional de teleequipamentos, que cresceu ancorada no poder de compra do Sistema Telebrás e no incentivo à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico do Estado (CPqD e universidades). Esses vínculos eram seus trunfos para influenciar as decisões no setor. O deslocamento da tecnoburocracia para o processo decisório sobre a política de abertura reduziu a sua influência nas decisões, embora sempre tivesse interlocutores e entusiastas defensores nas agências governamentais, na medida em que representava o lado virtuoso e bem-sucedido do projeto nacional desenvolvimentista.

O **quarto conjunto** de atores é formado pelos grandes usuários de telecoms, especialmente a grande mídia e os grandes bancos nacionais. Esse conjunto de atores foi um dos principais interessados na abertura, por isso exerceu grande influência no processo decisório, especialmente por parte da grande mídia, através da sua capacidade de mobilização da opinião pública, de formação de *lobby*, de angariar recursos, além de ser detentor de informações privilegiadas e do acesso às agências governamentais. Os limites desse poder são dados pela veracidade das informações e pela heterogeneidade de seus interesses. O grupo destacou-se pela audácia da primeira iniciativa de abertura do modelo tradicional, através da tentativa de explorar os serviços de comunicação de dados e de comunicação por satélite. Atuou ativamente na comissão temática relativa ao setor, na Constituinte de 1988. Posteriormente, apresentou-se para disputar a liberalização da telefonia celular durante o Governo Collor, manifestou-se francamente a favor das reformas políticas no Governo de Fernando Henrique Cardoso.

O **quinto conjunto** de atores engloba os investidores e as grandes operadoras estrangeiras, que se apresentaram com recursos de poder muito alto apenas na reta final do processo de privatização. Trata-se de um grupo muito amplo e heterogêneo, o qual se mobilizou de forma dispersa, alinhando-se aos *lobbies* empresariais existentes. Mas seu poder, de fato, revelou-se na disponibilidade de recursos para investir, no conhecimento sistêmico do setor, na eficiência, na capacidade tecnológica e na experiência operacional. Sua influência ocorreu através da representação dos bancos de investimentos, das corretoras de valores, dos escritórios próprios, dos grandes escritórios de advogados, etc.

O **sexto conjunto** de atores compõe-se das organizações sindicais, agrupando entidades como a Federação Nacional dos Trabalhadores Telefônicos (Fenattel), a Federação dos Trabalhadores Telefônicos (Fittel), o Sindicato dos Trabalhadores Telefônicos (Sinttel), a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e outras. Essas organizações ocuparam uma posição proeminente na defesa do modelo tradicional, que afetou a implementação da abertura até 1995, quando foram deslocadas para uma posição marginal no processo de decisão. Em que

pese ter havido iniciativas de demissão incentivada, treinamento de recursos humanos, etc., os trabalhadores foram, de fato, os grandes excluídos desde o início do processo de abertura.

No início, exerceram, com eficiência, o poder para influenciar o processo decisório, através da capacidade de mobilização dos trabalhadores e das demais entidades, bem como a opinião pública em geral e os parlamentares de oposição. Sua estratégia, força e eficiência foram implacáveis para trancar a trajetória da política de abertura. Contudo esse poder de influência, progressivamente, foi limitado, devido ao esgotamento da intervenção estatal, às rígidas restrições impostas pela área econômica, ao surgimento de uma grande demanda reprimida e ao desmantelamento das organizações sindicais. A partir de 1995, as organizações sindicais foram mantidas distantes das discussões e das instâncias decisórias sobre a política de abertura, ou tiveram apenas participações simbólicas.

O **sétimo conjunto** é formado pelos **consumidores**, a massa de usuários de telefonia, que não deixaram de estar presentes nas cogitações dos atores que comandaram o processo de abertura, através de invocações do tipo “o direito do usuário”, “o direito do contribuinte-cidadão”. Todavia não constituíram um ator com poder e capacidade própria para influenciar decisões, embora seus direitos tenham sido recorrentemente invocados.

Por último, destaca-se o conjunto de atores formado pela comunidade científica — universidades, CPqD e outros ligados à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico (P&D). Apesar do seu baixo poder de influência, representou um aliado importante para a definição da política industrial setorial no Minicom e para garantir a reserva de mercado para a tecnologia nacional, pois detinha capacidade tecnológica e informação e desfrutava de prestígio político junto aos demais atores envolvidos no processo. Foi um dos principais atores responsáveis pela pesquisa e pelo desenvolvimento do Sistema Nacional de Telecomunicações. No período analisado, a P&D desse conjunto foi responsável pela quebra do cartel da indústria estrangeira de teleequipamentos no País. Notavelmente, essa capacitação tecnológica sempre moderou as decisões sobre abertura. Entretanto o gigantesco esforço de pesquisa não foi suficiente para garantir a continuidade da P&D com recursos do Sistema Telebrás e do Estado, sofrendo uma drástica mudança de rumo com o desfecho da política de abertura. O CPqD foi transformado numa fundação, com direito privado, mantendo o controle da tecnologia desenvolvida e desfrutando incentivos governamentais de P&D por tempo determinado.

Definidos os atores, sua posição estrutural no processo decisório, seus recursos de poder e seus limites para influenciar decisões, construiu-se um modelo de análise que leva em consideração o processo decisório sobre a polí-

tica de abertura das telecomunicações, as alianças e as coalizões de interesses, as iniciativas, os perdedores e os limites da política vitoriosa.

A seguir, delimitam-se os serviços de telecoms analisados. O campo da pesquisa restringe-se aos serviços de telefonia convencional, aos serviços de telefonia celular e, basicamente, aos de comunicações de dados. A Constituição de 1988 manteve **uma parte** dos serviços essenciais “sob controle acionário estatal”, sendo uma atividade de utilidade pública, da segurança nacional, da rede nacional de telecomunicações. São os serviços telefônicos que possibilitam a emissão, a transmissão e a recepção de voz e de sons e se destinam ao uso público. Os serviços telegráficos, que utilizam um código de sinais, também são para uso público. Incluem-se, ainda, os serviços de comunicação de dados, que possibilitam a transferência unilateral ou bilateral de informação sistematizada, codificada eletronicamente, especialmente destinada ao processamento por computador e por outras máquinas de tratamento racional e automático da informação (Vianna, 1995).

Quanto à **outra parte**, a alteração no texto constitucional permitiu a liberalização de uma fatia significativa de serviços à exploração pelas empresas privadas nacionais. Estabeleceu, ainda, a flexibilização do monopólio estatal, permitindo que as empresas privadas operassem serviços de telecomunicações, incluindo uma gama de serviços nas seguintes modalidades: serviços de radiodifusão sonora de voz e sons, serviços de radiodifusão sonora de sons e imagens (televisão), serviços de telecomunicações executados por rede fechada que não se interliga à rede pública (privada e limitada) — radioamador, radiotáxi, etc. —, todos os demais serviços de telecomunicações em que haja a difusão unilateral de informações — serviços de TV a cabo, de radiochamada ou *paging*, de radiocomunicação troncalizada ou *trunking*, de retransmissão de televisão, de repetição de sinais de TV, de TV por assinatura, de TV por satélite, etc. (Vianna, 1995).

Portanto, a pesquisa examina, basicamente, a política de abertura relacionada aos **serviços de telefonia convencional, telefonia celular e comunicações de dados**. Os demais serviços de telecomunicações, como transporte de sinais de telecomunicações por satélites e outros de valor adicionado que utilizam a rede ou não (*trunking*, *paging*, redes corporativas, etc.), não serão tratados na pesquisa.

Quadro 1

Principais decisões sobre a política de abertura das telecomunicações  
e relações entre os atores

PRINCIPAIS DECISÕES E MEDIDAS	ARENA DE DECISÃO	RELAÇÃO ENTRE ATORES	COALIZÃO DE APOIO	PRINCIPAIS OPOSITORES	PRINCIPAIS PERDEDORES	LIMITES PARA EXECUÇÃO
Período 1986-89						
1 - Decisão de liberação dos serviços de comunicação de dados e comunicações por satélites	Minicom	Alianças e interesses tópicos partilhados	Minicom, grandes usuários e investidores	Organização sindical	Sistema Telebrás – perda de meios e recursos	Lei Geral em vigor
2 - Proposta de abertura na Constituinte de 1988	Congresso	Coalizões e alianças, interesses tópicos partilhados	Parte dos parlamentares da base do Governo mais <i>lobbies</i> empresariais e parte da velha guarda	Organizações sindicais e Dirigentes da Telebrás e usuários de baixa renda	Grandes usuários (grande mídia) e a indústria nacional	Falta de consenso parlamentar
3 - Medidas de desregulamentação dos novos serviços	Minicom	Coalizões, associação de classe, alianças	Minicom mais indústria, grandes usuários e investidores	Organização sindical e parte da velha guarda	Dirigentes do Sistema, usuários de rendas média e alta	Legislação primária em vigor
4 - Política industrial setorial — criação da reserva de mercado para tecnologia nacional	Minicom	Coalizões e negociação	Minicom, dirigentes do Sistema, comunidade científica e indústria nacional	Indústria estrangeira	Indústria estrangeira	Recursos para P&D, capacitação e ruína do P&D
5 - Política industrial setorial — decisões de recuo da nacionalização da indústria	Minicom	Coalizões e alianças	Executivo e Minicom, indústria estrangeira, parte dos dirigentes do Sistema	Pesquisadores, indústria nacional e trabalhadores	Indústria nacional e comunidade científica	Indústria nacional e a dependência tecnológica
6 - Política de telecoms: popularização e interiorização da telefonia	Minicom	Interesses não partilhados	Minicom, indústria, dirigentes da Telebrás, Executivo Estadual, usuários	Parte dos grandes usuários	Parte dos grandes usuários	Escassez de recursos
7 - Decisão de manutenção dos subsídios cruzados no sistema de tarifas de telefonia	Minicom	Coalizões e interesses não partilhados	Consumidores mais grandes usuários	Indústria	Indústria e parte dos grandes usuários	Inflação, desequilíbrio financeiro do Sistema
8 - Decisão de controle e achatamento de tarifas de telefonia	Área econômica	Coalizões e interesses não partilhados	Área econômica mais consumidores e grandes usuários	Indústria	Indústria, usuários, Executivo Estadual e trabalhadores	Inflação e desequilíbrio financeiro do Sistema
9 - Decisão de controle dos dispêndios globais da Telebrás pela área econômica	Área econômica	Coalizões e interesses não partilhados	Área econômica mais consumidores e grandes usuários	Indústria	Indústria, usuários, Executivo Estadual e trabalhadores	Inflação e desequilíbrio financeiro do Sistema
Período 1990-94						
10 - Política de telecoms que priorizou a infraestrutura para novos serviços	Minicom	Alianças e interesses partilhados ou não	Minicom, indústria e grandes usuários e parte dos consumidores de rendas média e alta	Nenhum	Consumidores de renda baixa	Escassez de recursos

(continua)

Quadro 1

## Principais decisões sobre a política de abertura das telecomunicações e relações entre os atores

PRINCIPAIS DECISÕES E MEDIDAS	ARENA DE DECISÃO	RELAÇÃO ENTRE ATORES	COALIZÃO DE APOIO	PRINCIPAIS OPOSITORES	PRINCIPAIS PERDEDORES	LIMITES PARA EXECUÇÃO
11 - Política industrial setorial — decisão de acabar com a reserva de mercado para a tecnologia nacional	Minicom	Coalizões e interesses não partilhados	Minicom mais indústria estrangeira	Indústria nacional, comunidade científica, oposição parlamentar	Indústria nacional e comunidade científica	Prioridade de P&D nacional
12 - Decisão de liberar a telefonia celular — Banda B	Minicom	Alianças e interesses partilhados e não partilhados	Minicom mais investidores, parte dos grandes usuários, indústria, operadoras estrangeiras, usuários de renda alta	Sindicatos, oposição parlamentar, dirigentes da Telebrás	Dirigentes do Sistema pela perda de meios, usuários de renda baixa	Lei Geral em vigor, decisão judicial negativa
13 - Decisão de retardar a implantação da telefonia celular — Banda A	Minicom	Alianças, negociação e interesses não partilhados	Investidores mais Minicom, parte dos dirigentes do Sistema, parte dos grandes usuários	Dirigentes do Sistema, organizações sindicais e consumidores	Usuários	Existência de recursos financeiros do Sistema
14 - Decisões sobre medidas de desregulamentação para a entrada do capital privado no setor	Minicom	Alianças e associação ideológica	Minicom mais investidores, grandes usuários, indústria e associações empresariais	Organizações sindicais, parte dos dirigentes do Sistema	Dirigentes pela perda de meios	Legislação primária em vigor
15 - Decisão de contestar judicialmente a liberação da telefonia celular — Banda B	Judiciário	Alianças e associação ideológica	Organizações sindicais e parlamentares de oposição	Minicom apoiado pela indústria, parte dos dirigentes e dos grandes usuários	Investidores, indústria, parte dos dirigentes e usuários em geral	Legislação em vigor favorável
16 - Projeto de liberação da telefonia através do Projeto "Emenda" em 1991-92	Congresso	Alianças, acordo e associação ideológica	Parte dos parlamentares da base do Governo mais <i>lobbies</i> do Executivo e empresariais	Parlamentares de oposição, organizações sindicais	Executivo Estadual, dirigentes da Telebrás	Perda de prestígio político do Executivo e apoio parlamentar
17 - Proposta de liberação da telefonia no Congresso Revisor de 1993	Congresso	Alianças, interesses não partilhados e associação ideológica	Parlamentares da base de apoio do Governo mais <i>lobbies</i> empresariais e grandes usuários	Oposição parlamentar, Sindicatos, parte dos dirigentes do Sistema	Executivo Estadual, dirigentes da Telebrás por perda de meios	Ausência de legitimidade política do Congresso
Período 1995-98						
18 - Projeto de flexibilização do modelo tradicional em 1995	Executivo e Congresso	Alianças e interesses partilhados e não partilhados	Base parlamentar do Governo mais <i>lobbies</i> do Executivo, dos empresariais e dos grandes usuários	Oposição parlamentar e <i>lobbies</i> das organizações sindicais	Organizações sindicais e dirigentes e usuários de baixa renda	Ausência de legitimidade política do Congresso e do Executivo

(continua)

Quadro 1

Principais decisões sobre a política de abertura das telecomunicações e relações entre os atores

PRINCIPAIS DECISÕES E MEDIDAS	ARENA DE DECISÃO	RELAÇÃO ENTRE ATORES	COALIZÃO DE APOIO	PRINCIPAIS OPOSITORES	PRINCIPAIS PERDEDORES	LIMITES PARA EXECUÇÃO
19 - Decisão de fazer o rebalanceamento das tarifas e eliminar os subsídios cruzados	Minicom	Coalizões e alianças	Minicom e Executivo mais investidores, indústria e grandes usuários e operadoras estrangeiras	Consumidores — a massa de usuários	Consumidores de baixa renda	Instabilidade econômica
20 - Programa de Recuperação e Ampliação do Sistema de Telecomunicações e do Sistema Postal (Paste)	Minicom	Alianças e interesses partilhados e não partilhados	Minicom e Executivo mais indústria	Ninguém, porque amplia a infra-estrutura	Ninguém	Escassez de recursos, instabilidade econômica
21 - Decisão de contestar judicialmente a inconstitucionalidade da flexibilização da telefonia	Judiciário	Alianças, coalizões e associação ideológica	Organizações sindicais mais parlamentares de oposição	Minicom, parte dos dirigentes da Telebrás, indústria e grandes usuários	Indústria, parte dos dirigentes da Telebrás e dos grandes usuários, usuários em geral	Legislação em vigor incontestável
22 - Projeto da Lei Específica para flexibilização da telefonia celular e dos novos serviços	Congresso	Alianças e coalizões de interesses	Parlamentares da base do Governo mais <i>lobbies</i> do Minicom, dos grandes usuários e dos empresariais	Oposição parlamentar e <i>lobbies</i> das organizações sindicais	Dirigentes do Sistema Telebrás e Executivo Estadual	Ausência de legitimidade política do Congresso e do Executivo
23 - A restrição à participação do capital estrangeiro na telefonia celular da Banda B	Executivo	Negociação e coalizão	Investidores nacionais e indústria	Operadoras estrangeiras	Ninguém	Ausência de investidores
24 - Decisão de privatização do Sistema Telebrás	Executivo e Congresso	Alianças e coalizões	Parlamentares governistas mais <i>lobbies</i> do Executivo, dos empresariais e dos grandes usuários	Oposição parlamentar mais <i>lobbies</i> das organizações sindicais	Dirigentes da Telebrás, usuários de baixa renda, Executivo Estadual	Ausência de legitimidade política do Congresso e do Executivo
25 - Projeto de nova Lei Geral de Telecomunicações	Minicom e Congresso	Alianças e coalizões	Parlamentares governistas mais <i>lobbies</i> do Minicom, dos empresariais e dos grandes usuários	Oposição parlamentar mais <i>lobbies</i> das organizações sindicais	Consumidores de baixa renda	Ausência de legitimidade política do Congresso e do Executivo
26 - Proposta sobre a natureza da agência reguladora (Anatel)	Minicom e Congresso	Acordo	Parlamentares governistas mais <i>lobbies</i> do Minicom e dos atores privatistas	Restrições dos parlamentares da oposição e dos sindicatos	Consumidores de baixa renda	Ausência de legitimidade política do Congresso e do Executivo
27 - Decisão de reestruturar o Sistema Telebrás ou fragmentação da estatal	Minicom	Alianças e interesses partilhados e não partilhados	Minicom mais indústria estrangeira, indústria nacional, investidores e grandes usuários	Organizações sindicais, pequenos investidores	Sindicatos e investidores médios e pequenos nacionais	Fracasso da privatização e ameaça à reeleição presidencial

(continua)

Principais decisões sobre a política de abertura das telecomunicações  
e relações entre os atores

PRINCIPAIS DECISÕES E MEDIDAS	ARENA DE DECISÃO	RELAÇÃO ENTRE ATORES	COALIZÃO DE APOIO	PRINCIPAIS OPOSITORES	PRINCIPAIS PERDEDORES	LIMITES PARA EXECUÇÃO
28 - Decisão de não restringir a participação do capital estrangeiro na privatização da Telebrás	Executivo	Negociação	Executivo e Mincom mais operadoras estrangeiras	Investidores nacionais e indústria nacional	Investidores médios e pequenos nacionais	Capacidade financeira do capital nacional
29 - Decisão sobre o Plano Geral de Metas de Universalização	Anatel e Executivo	Negociação	Anatel e Executivo mais operadoras estrangeiras e investidores nacionais	Restrições das operadoras estrangeiras e investidores	Consumidores de baixa renda e usuários de regiões remotas	Desestímulo ao investimento
30 - Decisão sobre o Plano Geral de Metas de Qualidade	Anatel e Executivo	Negociação	Anatel e Executivo mais operadoras estrangeiras e investidores nacionais	Restrições dos investidores	Ninguém	Desestímulo ao investimento
31 - Decisão de apoiar financeiramente a participação do capital privado nacional	BNDES	Negociação	BNDES e Executivo mais investidores, grandes usuários	Fraca oposição	Investidores médios e pequenos nacionais	Escassez de recursos, legitimidade do BNDES
32 - Decisões sobre o leilão do Sistema Telebrás	BNDES	Negociação	BNDES e Executivo mais operadoras estrangeiras, grandes usuários, investidores	Organizações sindicais e oposição parlamentar	Investidores médios e pequenos nacionais	Ausência de investidores, influência negativa à reeleição
33 - Decisão de contestar judicialmente a privatização do Sistema Telebrás	Judiciário	Alianças, coalizões e associação ideológica	Organizações sindicais mais parlamentares de oposição	Executivo apoiado pela indústria, parte dos dirigentes e dos grandes usuários	Reeleição presidencial, indústria, grandes usuários, usuários de renda alta	Legislação em vigor incontestável

FONTE: Próprio autor.

# BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Júlio S. G. de (1988a). **Instabilidade da economia e estrutura financeira das empresas no Brasil do ajustamento recessivo**. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI. (Texto para discussão 178).
- ALMEIDA, Júlio S. G. de (1994b). **Crise econômica e reestruturação de empresas e bancos nos anos 80**. Tese (Doutoramento). Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. Campinas.
- ALMEIDA, Júlio Sérgio G. de, NOVAIS, Luís F. (1992). **A empresa líder na economia brasileira: ajuste patrimonial e tendência de “mark-up” (1984/89)**. São Paulo: FUNDAP/IESP. (Textos para discussão 1).
- ALMEIDA, Júlio Sérgio G. de, et al. (1988). **Financiamento e desempenho corrente das empresas privadas e estatais**. São Paulo: FUNDAP/IESP. (Relatório de Pesquisa).
- ALMEIDA, Márcio W. (1993). Serviços de infra-estrutura de telecomunicações e competitividade. In: COUTINHO, L., coord. **Estudo da competitividade da indústria brasileira**. Campinas: UNICAMP/IE ; UFRJ/IEI ; FUNCEX.
- ALMEIDA, Márcio W. (1994). **Reestruturação, internacionalização e mudanças institucionais das telecomunicações: lições das experiências internacionais para o caso brasileiro**. Tese (Doutoramento). Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. Campinas.
- ALMEIDA, Márcio W. (1994a). **A flexibilização do monopólio público de telecomunicações e a importância do enfoque estratégico**. Campinas: UNICAMP/IE. (Mimeo).
- ALMEIDA, Márcio W. (1995). **Concorrência, privatização e re-regulamentação nas telecomunicações: desafios e mitos**. Campinas: UNICAMP/IE. (Mimeo).
- ALMEIDA, Márcio W. (1998). **Investimento e privatização das telecomunicações no Brasil: dois vetores de mesma estratégia**. Campinas: UNICAMP/IE. (Mimeo).
- ALMEIDA, Márcio W., BAPTISTA, Margarida (1995). **A flexibilização do monopólio das telecomunicações: desafios e mitos**. Campinas: UNICAMP/IE. (Textos para discussão n. 49).

- ALMEIDA, Márcio W., CROSETTI, Pedro (1997). **Infra-estrutura**: perspectiva de reorganização; telecomunicações. Brasília: IPEA.
- ALMEIDA, Márcio W., CROSSETTI, Pedro A. (1995). **Telecomunicações no Brasil**: tendências e estratégias empresariais. Campinas: UNICAMP/ IIE.
- AMARAL FILHO, Jair do, LIMA, Edilberto C. P. (1998). Privatização e ajuste fiscal no Brasil. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 19, n. 2, p. 62-91.
- BACHA, Edmar (1995). Plano Real: uma avaliação preliminar. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 3, p. 4-27, jul.
- BAER, Mônica (1993). **O rumo perdido**: a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro. São Paulo: Paz e Terra.
- BELLUZZO, Luiz G. de Mello, ALMEIDA, Júlio S. G. (1988). Financiamento externo e déficit público. In: DÉFICIT público. São Paulo: FUNDAP/IESP. (Texto para discussão n.15).
- BIASOTO JUNIOR, G. (1995). **A questão fiscal no contexto da crise do pacto desenvolvimentista**. Tese (Doutoramento). Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. Campinas.
- BRANDÃO, Carlos Antônio (1996). **Telecomunicações e dinâmica regional no Brasil**. Tese (Doutoramento). Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. Campinas.
- BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS (1995). **Proposta de emenda à Constituição n. 3-B de 1995**. Brasília.
- BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS (1995a). **Audiência pública**: Comissão Especial PEC n.03/95 — Serviços de telecomunicações. Brasília. Várias reuniões. (Mimeo).
- BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS (1996). **Projeto de Lei nº 1.287 de 1995**. Brasília.
- BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS (1997c). **Projeto de Lei nº 821-A de 1995**. Brasília. v. 3. (Do Sr. Renato Johnsson).
- BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS (1997d). **Substitutivo do relator ao Projeto de Lei nº 821 de 1995**. Brasília. (Mimeo).
- BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS (1997e). **Segundo substitutivo do relator ao Projeto de Lei nº 821 de 1995**. Brasília. (Mimeo).

- BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS (1997f). **Versão comparada com o PL nº 2.648 de 1996**. Brasília. (Mimeo).
- BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS (1997g). **Versão comparada com o primeiro substitutivo do relator ao Projeto de Lei nº 821 de 1995**. Brasília. (Mimeo).
- BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. COMISSÃO ESPECIAL (1997). **Audiência pública**: Telecomunicações. Brasília. Várias reuniões. (Mimeo).
- BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. COMISSÃO ESPECIAL TELECOMUNICAÇÕES (1997a). **Projeto de Lei nº 821 de 1995**. Brasília. (Mimeo).
- BRASIL. Decreto n. 2.534, 2.4.1998. (Sobre o Plano Geral de Outorgas).
- BRASIL. Lei das Concessões n. 8.987, 13.2.1995. (Sobre concessões e permissões de prestação de serviços públicos).
- BRASIL. Lei Específica n. 9.295, 1996. (Sobre serviço móvel celular).
- BRASIL. Lei Geral das Telecomunicações, n. 9.072, 16.7.1995. (Sobre serviços de telecomunicações e órgão regulador).
- BRASIL. Lei n. 9.074, 7.7.1995. (Dispõe sobre outorga e prorrogações de concessões e permissões).
- BRASIL. MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES (1995a). **Programa de recuperação e ampliação do sistema de telecomunicações e do sistema postal — PASTE**. Brasília.
- BRASIL. MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES (1995b). **Reforma estrutural do setor de telecomunicações: programa de trabalho — REST-01/95**. Brasília.
- BRASIL. MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES (1995c). **Reforma estrutural do setor de telecomunicações: premissas e considerações gerais — REST — 02/95**. Brasília.
- BRASIL. MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES (1995d). **Regulamento**: outorga para concessão ou permissão para exploração de serviços de telecomunicações em base comercial. Brasília, 23 ago. (Mimeo).
- BRASIL. MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES (1996). **Projeto de Lei Geral das Telecomunicações Brasileiras**. Brasília.
- BRASIL. MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES (1997). **Programa de recuperação e ampliação do sistema de telecomunicações e do sistema postal — PASTE**. Brasília.

- BRASIL. MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, MCKINSEY & Co., Inc. (1996). **Transformando o setor de telecomunicações do Brasil rumo ao século 21**. Brasília.
- BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO (1981/1993). **Relatório Anual da Secretaria Especial de Controle das Estatais** — SEST. Brasília.
- BRASIL. SENADO FEDERAL (1997a). **Emendas** (de Plenário), **oferecidas ao Projeto de Lei da Câmara nº 24, de 1997** [nº 821/95, na Casa de origem] (...). Brasília. (Mimeo).
- BRASIL. SENADO FEDERAL (1997b). **Pareceres** nºs 364, 365 e 366 de 1997. Brasília. (Mimeo).
- BRASIL. SENADO FEDERAL (1997c). **Projeto de Lei da Câmara nº 24, de 1997** (nº 821/95, na Casa de origem). Brasília. (Mimeo).
- BRASIL: reforming the telecommunications sectors: policy issues and options for the 1990s (1992). World Bank. (Document of the World Bank). 24 fev.
- CARDOSO, Fernando Henrique. (1994). **Mãos à obra Brasil**. Brasília: [s.ed.].
- CARNEIRO, Ricardo de M. (1991). **Crise, estagnação e hiperinflação: a economia brasileira nos anos 80**. Tese (Doutoramento). Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. Campinas.
- COBB, Roger W., ELDER, Charles D. (1983). **Participation in American Politics**. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- COMPETIÇÃO nos serviços de telecomunicações no Brasil. (1994). Brasília: IBDT.
- CONTRA a privatização das telecomunicações (1992). São Paulo: Federação Nacional dos Trabalhadores Telefônicos (Fenattel)/Oboré Editorial.
- COSTA, Maria C. da (1991). **Telecomunicações no Brasil: a trajetória de uma política tecnológica (1962-1987)**. Tese (mestrado). Universidade Estadual de Campinas. Instituto de filosofia e Ciências Humanas. Campinas.
- CROSSETTI, Pedro de A. (1995). **Serviços de telecomunicações no Brasil: o desempenho do operador público na década de oitenta**. Tese (mestrado). Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. Campinas.
- DALMAZO, Renato A. (1995). **A capacidade de autofinanciamento do Sistema Telebrás**. Porto Alegre: PUCRS. (Mimeo).

- DALMAZO, Renato A. (1998). Política de serviço universal e liberalização das telecomunicações. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 19, n. 1, p. 181-217.
- DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (1997b). Brasília: Câmara dos Deputados, v. 52, n.104/106, 18/20 jun.
- DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL (1995). Brasília: Congresso Nacional, Secção I, 15 mar., 23, 25 maio, 7 jun.
- DIÁRIO DO SENADO FEDERAL (1997). Brasília: Senado Federal, v. 52, n. 121, 11 jul.
- DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO (1998?). Brasília: Imprensa Nacional. Vários números.
- DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (1995). Rio de Janeiro, v. 21, n. 94, part. II, p. 5-9.
- DOSI, Giovanni, PAVITT, Keith, SOETE, Luc (1990). **The Economics of technical change and international trade**. London: Harvester Wheatsheaf.
- ESTADO num mundo em transformação, O (1997). In: RELATÓRIO sobre o desenvolvimento mundial. Washington, DC.: BIRD.
- FIUZA, Eduardo P. S., NERI, Marcelo C. (1997). **Reflexões sobre os mecanismos de universalização do acesso previstos para o setor de telecomunicações no Brasil**. Brasília: IPEA/SEST.
- GAZETA MERCANTIL (1997-1998). São Paulo. Vários números.
- GONÇALVES, Fernando (1997). Sistema de telecomunicações brasileiro. In: RELATÓRIO de auditoria operacional do Tribunal de Contas da União. Brasília.
- HOBDAY, Michael (1990). **Telecommunications in developing countries: the challenge from Brazil**. London.
- LAMOUNIER, Bolívar, coord. (1994). **Determinantes políticos da política agrícola: um estudo de atores, demandas e mecanismos de decisão**. Brasília: IPEA. (Estudos de política agrícola n. 9).
- LOBATO, Lenaura (1997). Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 30-48, jan./fev.
- MACROTEMPO CONSULTORIA ECONÔMICA S/C LTDA (1995). **Telecomunicações no Brasil: tendências, estratégias empresariais e evolução institucional**. São Paulo.

- MACULAN, Anne-Marie (1981). **Processo decisório no setor de telecomunicações**. Tese (mestrado) Instituto Universitário de Pesquisas Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- MACULAN, Anne-Marie (1992). As novas estratégias tecnológicas das multinacionais do setor das telecomunicações. **Revista de Economia Política**, v. 12, n. 3.
- MACULAN, Anne-Marie, LEGEY, Liz-Rejane (1994). **Um novo sistema de regulação das telecomunicações no Brasil**: as experiências internacionais e os elementos para a reestruturação dos serviços de telecomunicações. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI. (Mimeo).
- MACULAN, Anne-Marie, LEGEY, Liz-Rejane (1996). As experiências internacionais de regulação para as telecomunicações e a reestruturação dos serviços no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 16, n. 4.
- MEDEIROS, C. M. de, SILVA, E. F. (1987). **A redefinição do papel do Estado na economia — a eficiência das estatais, o curto e o longo prazo**. Belo Horizonte. (Mimeo).
- MELLO, Marina Figueira de (1994). Privatização e ajuste fiscal no Brasil. **Pesquisa Planejamento Economia**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 3, p. 445-518.
- MELO, Paulo Roberto de S. et al. (1995). **Complexo eletrônico**: panorama do setor de telecomunicações. Rio de Janeiro: BNDES.
- MONOPÓLIO do cidadão (1993). Brasília: Federação Interestadual dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações (Fittel).
- MOREIRA, Maurício Mesquita (1987). **Progresso técnico e estrutura de mercado**: a indústria internacional de telecomunicações. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI. (Texto para discussão n. 119).
- MOREIRA, Maurício Mesquita (1989). **Progresso técnico e estrutura de mercado**: a indústria internacional de telecomunicações. Rio de Janeiro: BNDES.
- NACIONAL Telephone tariffs: worldwide study including detailed comparison (1994). Muenchen: SIEMENS. 01 jan.
- NACIONAL Telephone tariffs: worldwide study including detailed comparison (1995). Muenchen: SIEMENS. 01 jan..
- NAKANE, Márcio I. et al. (1992). **Empresas estatais**. São Paulo: FUNDAP/IESP. (Textos para discussão 8).

- NOVAIS, Luís Fernando (1988). **A trajetória da grande empresa privada e pública**: 1978 a 1987. São Paulo: FUNDAP/ IESP. (Texto para discussão 27).
- OLIVEIRA, F. A. de, BIASOTO JUNIOR, G., org. (1992). **Recessão e inflação**: o (des)ajuste neoliberal. Campinas: Hicitec/FECAMP.
- OLIVEIRA, F. A., org. (1991). **A economia brasileira em preto e branco**. Campinas: Hicitec/FECAMP.
- PASSANEZI FILHO, Reynaldo (1993). **Questões sobre privatização no Brasil**. São Paulo: IESP/FUNDAP. (Notas Técnicas, n. 4).
- PAULA, Tomás B. de (1989). **Empresas estatais — ajustamento e impasses**. São Paulo: IESP/FUNDAP. (Texto para discussão 24).
- PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRAGEM DE DOMICÍLIOS (1991-1995). Rio de Janeiro: IBGE.
- PESSINI, José E. (1986). **A indústria brasileira de telecomunicações: uma tentativa de interpretação das mudanças recentes**. Tese (mestrado). Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. Campinas.
- PESSINI, José E. (1993). Competitividade na indústria de telecomunicações. In: ESTUDOS da competitividade da indústria brasileira. Campinas: Consórcio UNICAMP-IEI/UFRJ-FDC-FUNCEX. (Relatório técnico).
- PETERS, Guy (19—). **Agenda setting and public policy**. [s.l. : s.ed.].
- PINHEIRO, Walter (1997). **As telecomunicações brasileiras**: debater é preciso. Brasília: Câmara dos Deputados.
- PIRES, Cláudio L., PICCININI, Maurício S. (1998). **Serviços de telecomunicações**: aspectos tecnológicos. Rio de Janeiro. (Ensaio BNDES).
- POLÍTICA de telecomunicações. (1985). Brasília: Ministério das Comunicações.
- PORTUGAL JÚNIOR, José G., coord. (1994). **Financiamento e desempenho corrente das grandes empresas privadas e estatais**: as grandes empresas de 1990 a 1992. São Paulo: IESP/FUNDAP. (Mimeo).
- PRADO, Sérgio R. R. (1994). **Intervenção estatal, privatização e fiscalidade**. Tese (Doutoramento). Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. Campinas.
- PRADO, Sérgio R. R. (coord.) (1993). **Processo de privatização no Brasil**: a experiência dos anos 1990-92. São Paulo: IESP/FUNDAP. (Relatório de Pesquisa, n. 11).

- PRATES, Luiz R. P. Nin (1989). **Avaliação e perspectivas tecnológicas do Sistema Telebrás**. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ. (Mimeo).
- PRATES, Luiz Ricardo P. Nin (1992). **Tecnologia da informação**: a trajetória tecnológica da nova infra-estrutura de teleinformática a nível mundial e no Brasil. Tese (mestrado). Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia Industrial. Rio de Janeiro.
- PRIVATIZAÇÕES no Brasil — 1991/1999 (1999). Rio de Janeiro: BNDES.
- REVISTA TELECO (1987). Uberlândia.
- RIGOLON, Francisco J. Z. (1996). **Regulação da infra-estrutura**: a experiência recente no Brasil. Brasília: BNDES. (Nota Técnica AP/DEPEC n. 29//96).
- RNT: Revista Nacional de Telecomunicações (1979-1998). São Paulo: TelePress Editora. Vários números.
- SH-94 - Séries históricas de 1994: expansão e modernização do Sistema de Telecomunicações (1995). Brasília: TELEBRÁS.
- SIQUEIRA, Ethevaldo (1995). **Telecomunicações**: um monopólio contra o Brasil. São Paulo: Telepress Editora.
- SIQUEIRA, Ethevaldo, org. (1993). **Telecomunicações**: privatização ou caos. São Paulo: Telepress Editora.
- SUZIGAN, Wilson (1995). **Experiência histórica de política industrial no Brasil**. Campinas: UNICAMP/IE. (Texto para discussão n. 48).
- SUZIGAN, Wilson, VILLELA, Annibal V. (1997). **Industrial policy in Brazil**. Campinas: UNICAMP.
- TAPIA, Jorge R. Biton (1984). A política científica e tecnológica em telecomunicações: 1972/1983. **Revista de Administração**, v. 19, n. 1.
- TAPIA, Jorge R. Bitton (1995). **A trajetória da política de informática brasileira**. Campinas: UNICAMP/Papiros.
- TAVARES, M. C. (1993). O caso do Brasil: as tentativas fracassadas de estabilização. **Boletim de Conjuntura**, Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, suplemento.
- TAVARES, M. C., FIORI, José Luís, orgs. (1997). **Poder e dinheiro**. Petrópolis: Vozes.
- TELEBRÁS (1992). **Plano de desenvolvimento das telecomunicações 1993-2003**. Brasília.

- TELEBRÁS (1992a). **Política de crescimento auto-sustentado do Sistema Telebrás**. Brasília.
- TELEBRÁS (1993). **Telebrás 24 Anos**. Brasília. (Livro Azul).
- TELEBRÁS (1994). **Tarifas telefônicas**: posição do Brasil no mundo. Brasília.
- TELEBRÁS (1994a). **Tarifas e preços de serviços**: a visão do prestador. Brasília.
- TELEBRÁS (s.d.). **Competição nos serviços de telecomunicações no Brasil**. Brasília.
- TELEBRASIL: Revista Brasileira de Telecomunicações (1979-1998). Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Telecomunicações. Vários números.
- TELECOM (1990-1998). São Paulo: Plano Editorial. Vários números.
- TELECOMUNICAÇÕES e o futuro do Brasil: flexibilização do modelo atual, AS (1995). Brasília.
- TIGRE, Paulo B. et al. (1994). **Telecomunicações**: mudança tecnológica e suas implicações econômicas, sociais e institucionais. Rio de Janeiro: IEL/UFRJ. (Relatório de Pesquisa). Convênio EMBRATEL/UFRJ.
- VEDANA, Vilson (1995). **A quebra do monopólio estatal nas telecomunicações e a proposta de emenda constitucional n. 03/95**. Brasília: Câmara dos Deputados/Assessoria Legislativa.
- VIANA, Ana Luiza (1996). Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 5-43.
- VIANNA, Gaspar (1993). **Privatização das telecomunicações**. Rio de Janeiro: Notrya.
- VIANNA, Gaspar (1994). **O novo regime jurídico da empresa estatal**. Brasília. (Mimeo).
- VIANNA, Gaspar (1995). **O modelo constitucional de exploração de serviços de telecomunicações e a proposta de sua alteração**. (Audiência pública na Comissão Especial de Telecomunicações. Câmara dos Deputados, 29.03.95). Brasília. (Mimeo).
- WERNECK, Rogério L. F. (1987). **Empresas estatais e política macroeconômica**. Rio de Janeiro: Campus.
- WILLIAMSON, John (1992). Reformas políticas na América Latina na década de 80. **Revista de Economia Política**, v. 12, n. 1.



## EDITORAÇÃO

---

**Supervisão:** Valesca Casa Nova Nonnig. Secretária: Luz Da Alva Moura da Silveira.

**Revisão**

Coordenação: Sidonia Therezinha Hahn Calvete.

Revisoras: Elisabeth Kurtz Marques, Rosa Maria Gomes da Fonseca e Roselane Vial.

**Editoria**

Coordenação: Ezequiel Dias de Oliveira.

Composição, diagramação e arte final: Cirei Pereira da Silveira, Denize Maria Maciel, Ieda Koch Leal, Lenoir Buss, Rejane Maria Lopes dos Santos.

Conferência: Elisabeth Alende Lopes e Rejane Schmitt Hübner.

Impressão: Cassiano Osvaldo Machado Vargas, Luiz Carlos da Silva e Mauro Marcelino da Silva.

**Capa:** Paulo Sérgio Sampaio Ribeiro.