

UNIVERSIDADE VEIGA DE ALMEIDA

**A Evolução do Modelo das Telecomunicações Brasileiras de 1946 a 1998**

Por:

William Nascimento de Souza

Rio de Janeiro

2007

William Nascimento de Souza

**A Evolução do Modelo das Telecomunicações Brasileiras de 1946 a 1998**

Monografia apresentada como  
requisito final para conclusão do  
curso de Licenciatura em História  
na Universidade Veiga de Almeida

Prof<sup>a</sup> Orientadora:

Muza Clara Velasques

Rio de Janeiro

2007

## **Dedicatória**

A minha amada esposa Fernanda, que sempre está ao meu lado todos os momentos da minha vida; aos meus pais por sempre incentivarem minha caminhada acadêmica e a minha princesinha Ana Julia.

## **Agradecimentos**

A professora Muza Clara, nossa orientadora, pela dedicação no processo de revisão e correção de nosso trabalho.

Aos meus amigos(as) de trabalho, Vianna, Neivaldo, Marcelo, Edílson, Ângelo, Eduardo, Eliana e Clara, que não mediram esforços para me liberar durante o expediente para conclusão deste trabalho.

A todos os professores(as) que nos transmitiram parte dos seus saberes com imensa dedicação.

Aos colegas de curso que sempre nos apoiou nos momentos difíceis dessa caminhada.

A DEUS, que nos dá o dom da vida.

## Epígrafe

“Ninguém se engane a si mesmo: se alguém dentre vós se tem por sábio neste século, faça-se estulto para se tornar sábio”.

APÒSTOLO PAULO

## Resumo

O texto aborda os rumos das políticas públicas para o setor de telecomunicações no Brasil, entre 1946 e 1998. Inicialmente temos a criação do monopólio público e num segundo momento vemos o estado sendo retirado da sua função de provedor dos serviços de telecomunicações, passando a função de regulador e fiscalizador.

## **Abstract**

The text discusses the course of the public policy of telecommunications in Brazil, established between 1946 and 1998, first, to create a public monopoly and, second, to exclude the state as a producer and to reestablish new regulation functions.

## Lista de Gráficos

Gráfico 1 – PIB Real (R\$ bilhões de 95), Capacidade Instalada (MW/100) e Telefones Instalados/10000 .....	15
Gráfico 2 – Investimentos no Setor de Telecomunicações (em bilhões US\$) .....	25
Gráfico 3 – Evolução dos investimentos e dos acessos contratados no Brasil – 1974-94.....	29
Gráfico 4 – Índice de investimentos e qualidade dos serviços telefônicos no Brasil – 1980-92 .....	30
Gráfico 5 – Taxas de qualidade dos serviços telefônicos no Brasil – 1980-92 .....	30



## Lista de Tabelas

Tabela 1 – Brasil - Variação anual da Inflação brasileira, 1946-1953 .....	13
Tabela 2 – Telefonia em vários países, 1960-1961.....	18
Tabela 3 – Fontes de financiamento do Sistema Telebrás – 1990-97.....	39
Tabela 4 – Composição percentual dos investimentos do Sistema Telebrás 1990-97.....	39

## Sumário

1. Introdução.....	10
2. As Telecomunicações Brasileiras Entre 1946-1964 .....	12
3. A Ditadura Militar e o Apogeu das Telecomunicações Brasileiras.....	21
4. Do Monopólio Estatal a Privatização.....	33
5. Conclusão.....	46
6. Referências.....	48

## **Introdução**

Ao longo da segunda metade do século passado, o setor de telecomunicações brasileiro sofreu inúmeras mudanças em sua estrutura técnica, política e regulatória.

Nesse trabalho iremos analisar essas mudanças ao longo do período compreendido entre a Constituição de 1946 (constituição essa que delegava a União, Distrito Federal, Estados e Municípios a responsabilidade pela exploração dos serviços de telecomunicações) e a privatização do Sistema Telebrás ocorrida no ano de 1998.

Para essa análise, dividiremos o período em questão em três fases. Na primeira dessas fases, iremos expor as mudanças no modelo das telecomunicações brasileiras, desde 1946 até o Golpe Militar de 1964. Esse período inicial foi marcado pela falta de padronização dos serviços e pela excessiva quantidade de empresas concessionárias atuando no mercado das telecomunicações em nível municipal. A falta de estrutura levou a não modernização das redes de telefonia e conseqüentemente uma dificuldade em se atender a demanda crescente por esses serviços.

Num segundo momento, vamos trabalhar as mudanças ocorridas no período da ditadura militar. Esse período é de extrema importância para compreendermos a evolução do setor e principalmente a formação da estrutura monopolista estatal que perdurou até o final da década de 1990. Foi com os militares que as telecomunicações brasileiras atingiram um nível de excelência reconhecido mundialmente.

Finalmente, no quarto capítulo, abordaremos as principais transformações ocorridas ao longo da década de 1980 até a privatização do Sistema Telebrás. Esse período foi marcado pela saída dos militares do controle do setor e uma forte politização do Ministério das Comunicações e do Sistema Telebrás. O cenário internacional marcado pelo avanço do neoliberalismo irá influenciar as mudanças no setor de telecomunicações brasileiro. As pressões dos agentes privados, do FMI, do Banco Mundial irão levar o governo a promover a abertura do setor e alterar definitivamente toda a estrutura montada pelos militares, reduzindo o papel do Estado a um agente regulador e fiscalizador.

## 1. As Telecomunicações Brasileiras Entre 1946-1964

O modelo de telecomunicações adotado pelo Brasil a partir da constituição de 1946<sup>1</sup> delegava aos municípios, estados, distrito federal e a união a responsabilidade sobre a prestação dos serviços de telecomunicações. Esse modelo levaria o país a uma extrema fragmentação do poder de outorgar concessões, na forma de exploração dos serviços, nas diretrizes e metas de ampliação ou cobertura territorial dos serviços e no estabelecimento de tarifas. Os municípios devido à falta de recursos e interesse no setor, em quase sua totalidade iriam delegar a responsabilidade em prover os serviços de telecomunicações às empresas particulares.

De acordo com Teixeira (2003, p. 153), as empresas estrangeiras tinham participação majoritária no mercado das telecomunicações brasileiras entre os anos de 1940 a 1970. A Companhia Telefônica Brasileira (CTB), subsidiária da *Canadian Traction Light and Power Company* concentrava, em 1957, dois terços dos telefones existentes no Brasil, os quais estavam localizados principalmente nas áreas dos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo. O restante estava distribuído entre a Companhia Telefônica Nacional, filial da *International Telephone & Telegraph* (ITT) no Rio Grande do Sul, as subsidiárias da CTB em Minas Gerais e Espírito Santo e as aproximadamente 900 concessionárias municipais então existentes.

---

<sup>1</sup> A constituição brasileira de 1946 definia que:

Art 5º - Compete à União:

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização ou concessão, os serviços de telégrafos, de radiocomunicação, de radiodifusão, de telefones interestaduais e internacionais, de navegação aérea e de vias férreas que liguem portos marítimos a fronteiras nacionais ou transponham os limites de um Estado.

As políticas econômicas e de desenvolvimento até então implantadas não davam a devida atenção que o setor necessitava. Em janeiro de 1951 temos o retorno de Getúlio Vargas ao poder, o setor de telecomunicações iria continuar a margem do foco principal dos investimentos governamentais. A prioridade do momento era o projeto de industrialização, e os investimentos eram nas obras de infra-estrutura que minimizassem os gargalos desse setor.

Outro fator que limitava o desenvolvimento do setor eram as tarifas controladas (energia elétrica, transportes, telefones entre outras), que tinham seus preços regulados pelo governo e não acompanhavam o ritmo da inflação (Tabela 1), logo, o capital privado não investia o necessário para promover as melhorias que esses setores exigiam.

**Tabela 1. Brasil - Variação anual da Inflação brasileira, 1946-1953**

Ano	Inflação / Variação %
1946	22,6
1947	2,7
1948	8,3
1949	12,2
1950	12,4
1951	11,9
1952	12,9
1953	20,8

Fonte: FAUSTO, Boris. História do Brasil, Edusp, 2004, p. 409.

Dessa forma, era preciso que a iniciativa pública promovesse o aporte de recursos em áreas fundamentais para o desenvolvimento industrial como os setores de energia, transportes e telecomunicações. Foi criado o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), orientado para o propósito de acelerar o processo de diversificação industrial. Outra ação implementada por Vargas foi à

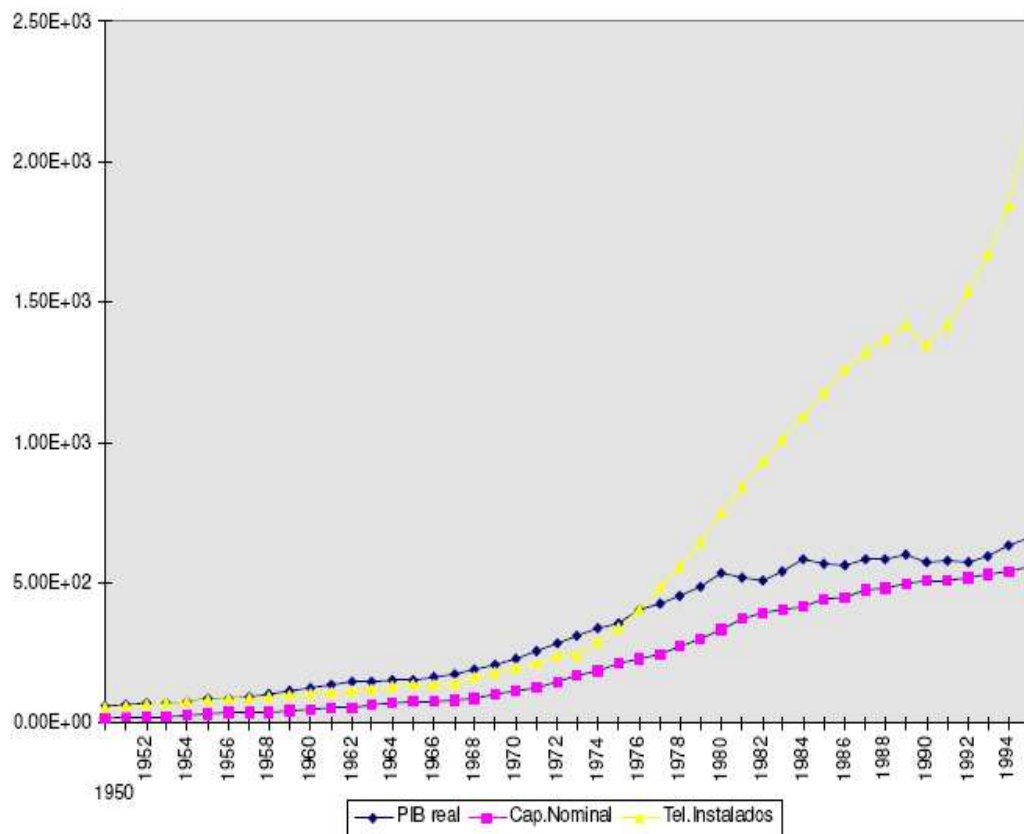
formação da Comissão Mista Brasil - Estados Unidos (CMBEU) em 1951, o objetivo dessa comissão era estudar os problemas básicos da economia brasileira e sugerir projetos para o desenvolvimento do país nos diversos setores. Os americanos ainda se comprometeram a assegurar financiamentos de até trezentos milhões de dólares para esses projetos. Segundo Fausto (2004, p. 410), quando o general Eisenhower assume o poder em 1953, a política americana para os problemas financeiros dos países em desenvolvimento é modificada. Os financiamentos prometidos foram interrompidos e a Comissão Mista chegou ao fim. Dos 41 projetos aprovados (US\$ 387 milhões), foram financiados apenas US\$ 186 milhões. O Brasil então passaria a recorrer aos financiamentos através de crédito junto aos bancos privados.

Além da dificuldade em se conseguir recursos para maiores investimentos no setor de telecomunicações, a fragmentação do setor não estimulava as empresas a investirem na modernização e ampliação dos serviços prestados, além de refletir na ausência de coordenação do setor. O resultado dessa estrutura era a precariedade dos serviços prestados e sua pequena abrangência (ver gráfico 1) diante de um país que estaria prestes a entrar em uma fase de grande crescimento econômico na era JK, e conseqüentemente um aumento na demanda por serviços de telefonia. Vale lembrar que essa situação precária não era uma exclusividade das telecomunicações, mas sim de todo o setor de infra-estrutura brasileiro.

Outro problema ocasionado pela grande diversidade de empresas envolvidas na prestação dos serviços de telecomunicações era a falta de padronização dos sistemas instalados e conseqüentemente a incompatibilidade das redes de telecomunicações instaladas. Segundo Neves (2003, p. 2), no final da década de 50, as empresas de telefonia enfrentavam grandes dificuldades operacionais, a falta de padronização e interconexão, reduzia o valor agregado do serviço prestado para

bases de assinantes isoladas. Como resultado, observou-se a estagnação das empresas em segmentos cativos, sem efetivas estratégias de crescimento. Para uma população de aproximadamente 70 milhões de brasileiros, havia apenas um milhão de telefones instalados. Tratava-se, portanto, de um entrave para o desenvolvimento econômico e para a viabilização da integração nacional, sobretudo num contexto de contínua urbanização.

**Gráfico 1. PIB Real (R\$ bilhões de 95), Capacidade Instalada (MW/100) e Telefones Instalados/10000**



Fonte: Revista Conjuntura Econômica, mar. 1997.

Essa falta de interoperabilidade ocorria não apenas no Brasil, mas era um mau que afligia todo o mundo. Os esforços para padronização dos sistemas de telecomunicações em nível mundial eram conduzidos pela UIT – União Internacional



de Telecomunicações, que a partir de 1947 se tornou uma agência especializada das Nações Unidas. A criação do CCITT - Comitê Consultivo Internacional de Telegrafia e Telefonia, órgão responsável pela padronização mundial das telecomunicações, incluindo telefonia, fax e modem, em 1956 seria um grande avanço nesse processo de integração. As normas e padrões elaborados pelo CCITT foram amplamente utilizados em todo o mundo, facilitando as interconexões entre redes de diferentes países.

Voltando ao Brasil, a política nacional desenvolvimentista implementada por Juscelino teria como uma de suas metas a integração do território nacional, para isso era fundamental a existência de um sistema nacional de telecomunicações para facilitar e agilizar a difusão de informações.

Juscelino lançaria então seu Programa de Metas, que abrangia 31 objetivos, distribuídos principalmente no setor de infra-estrutura (energia, indústrias de base, transportes), alimentação, educação e a construção de Brasília, chamada de meta-síntese. Seguindo seu programa de metas, Juscelino iria investir pesado no setor de infra-estrutura para aumentar a atividade industrial no país. Contudo se fazia necessário também a participação da iniciativa privada para promover os aportes de recursos nos diversos setores da indústria. A Instrução 113 da SUMOC, Superintendência da Moeda e do Crédito, foi amplamente utilizada nesse período.

O objetivo dessa nova Instrução era criar condições favoráveis à realização de investimento estrangeiro no país, por meio da concessão de licença, sem cobertura cambial, para a importação de maquinaria para empresas estrangeiras associadas a empresas nacionais. Embora essa fosse uma medida amplamente criticada pelos setores nacionalistas, foi a política cambial que prevaleceu durante o governo Kubitschek (D'ARAUJO, 2006, p. 150).

Essa instrução facilitou os investimentos estrangeiros nas áreas prioritárias estabelecidas pelo governo como: indústria automobilística, transportes aéreos e estradas de ferro, eletricidade e aço. Alguns números alcançados por Juscelino em seu governo são extremamente positivos. O valor da produção industrial, descontada a inflação, cresceu 80% entre 1955 e 1961 (indústrias do aço – 100%, mecânicas – 125%, de eletricidade e comunicações – 380% e de material de transporte – 600%). Além disso, o PIB cresceu a uma taxa anual de 7% entre 1957 a 1961.

Juscelino decidiu agir no intuito de verificar o que se deveria fazer para tentar dinamizar o setor de telecomunicações. O governo então convocou as companhias de telefonia para saber suas intenções com relação à telefonia no Brasil. As empresas informaram que não tinham interesse em investir no país, pois devido à abrangência de sua área de operação ser municipal, os custos envolvidos, a falta de planejamento e de uma política regulatória clara não tornava o país um local atraente para novos investimentos.

Dentro desse cenário, ainda pesava contra a total falta de interesse das câmaras municipais quando o assunto era telefonia. Os vereadores só se preocupavam com o assunto próximo as eleições quando surgiam as reclamações. Então, eles cobravam das companhias telefônicas ações para melhorar os serviços prestados, contudo, em uma rede de telefonia não se consegue fazer nada num horizonte de prazo muito curto, sendo necessário um estudo mais profundo e que demandava tempo.

Logo, as eleições passavam e as melhorias nunca eram implantadas. Diante da situação, Juscelino encaminhou o problema a Comissão Permanente de Comunicações do Estado Maior das Forças Armadas, para que se estudasse uma

maneira de suplantar esses problemas, contudo, a resposta foi a de que com o modelo vigente isso não era possível. A situação de atraso em que o país se encontrava, fica claramente demonstrada na tabela 2.

**Tabela 2. Telefonia em vários países, 1960-1961**

País	Telefones por 100 habitantes	País	Telefones por 100 habitantes
EUA	38	Alemanha Ocidental	9,6
Suécia	35	Áustria	8,2
Canadá	29	França	8,2
Suíça	28,2	Itália	7
Nova Zelândia	27,4	Argentina	5,99
Dinamarca	22	Uruguai	5,01
Austrália	20	Espanha	4
Grã Bretanha	14,5	Japão	4
Países Baixos	12	Chile	2,25
Finlândia	12	União Soviética	1,6
Bélgica	11,2	<b>Brasil</b>	<b>1,4</b>

Fonte: Revista de Sociologia e Política nº 18, jun. 2002.

As propostas então apresentadas pela comissão só iriam sair do papel após uma crise do setor de radiodifusão e o governo Jânio Quadros. A crise serviu como mola impulsora para que as propostas elaboradas ainda na década de 50, saíssem do papel e fossem encaminhadas ao poder executivo e ao congresso para sua real efetivação. O projeto de lei apresentado fora fruto de uma negociação que já durava nove anos, o Código Brasileiro de Telecomunicações – CBT, fora protocolado como Projeto de Lei do Senado nº 36, de 1953, e, depois, na Câmara dos Deputados, com o número 3.549, de 1957.

O projeto de lei que instituía o CBT recebeu 52 vetos do presidente João Goulart, porém todos os vetos foram derrubados pelo congresso, demonstrando o enfraquecimento político enfrentado por Jango. Com isso, finalmente a Lei 4.117 que instituía o Código Brasileiro de Telecomunicações – CBT, foi aprovada sem qualquer modificação com data de 27 de agosto de 1962.

De acordo com informações extraídas do site do Minicom, as principais implementações do novo Código Brasileiro de Telecomunicações seriam as seguintes:

- Criação do Sistema Nacional de Telecomunicações, visando assegurar a prestação, de forma integrada, de todos os serviços de telecomunicações;
- colocação, sob jurisdição da União, dos serviços de telégrafos, radiocomunicações e telefonia interestadual;
- instituição do CONTEL — Conselho Nacional de Telecomunicações, tendo o DENTEL — Departamento Nacional de Telecomunicações como sua secretaria executiva;
- atribuição ao CONTEL de poder para aprovar as especificações das redes telefônicas, bem como o de estabelecer critérios para a fixação de tarifas em todo o território nacional;
- atribuição à União da competência para explorar diretamente os troncos integrantes do Sistema Nacional de Telecomunicações;
- autorização para o Poder Executivo constituir empresa pública para explorar industrialmente os troncos integrantes do Sistema Nacional de Telecomunicações (essa empresa viria a ser a EMBRATEL);
- instituição do FNT — Fundo Nacional de Telecomunicações, constituído basicamente de recursos provenientes da aplicação de uma sobretarifa de

até 30% sobre as tarifas dos serviços públicos de telecomunicações, destinado a financiar as atividades da EMBRATEL;

- definição do relacionamento entre poder concedente e concessionário no campo da radiodifusão.

A criação do Conselho Nacional de Telecomunicações – Contel, subordinado diretamente à Presidência da República, tinha como principal papel a normalização e fiscalização do setor. O Contel seria um órgão semelhante à atual Anatel – Agência Nacional de Telecomunicações, contudo ele também geria o setor de radiodifusão, setor que atualmente não está sob a tutela da Anatel, e sim regulamentado diretamente pelo Ministério das Comunicações devido às influências políticas exercidas pelos principais detentores das concessões das emissoras de radiodifusão.

A criação do CBT foi um marco para o setor de telecomunicações brasileiro na década de 1960, embora o CBT tenha sido aprovado ainda no governo de João Goulart, só pode ser implementado após o golpe de 1964 devido a instabilidade política que o governo de Jango enfrentava.

As mudanças ocorridas com a efetivação do novo ordenamento legal a partir da ditadura militar serão abordadas com maiores detalhes no próximo capítulo.

## **2. A Ditadura Militar e o Apogeu das Telecomunicações Brasileiras**

A década de 60 seria um marco para a transformação do setor de telecomunicações no Brasil. A chegada dos militares ao poder e a mudança de postura para com os assuntos relacionados ao setor, que passou a ser ponto chave na doutrina de segurança do novo governo, foram os esteios para a montagem da estrutura e da base técnica das telecomunicações.

Como vimos no capítulo anterior, o novo Código Brasileiro de Telecomunicações – CBT, foi aprovado e com ele diversas diretrizes deveriam ser implantadas. Uma delas determinava a criação de uma empresa pública para explorar os serviços interestaduais e internacionais, a Empresa Brasileira de Telecomunicações – Embratel, que foi criada em 1965. Segundo D’Araujo (2002, p. 150), a Embratel tinha por finalidade a implantação de uma rede básica de telecomunicações. A Embratel administrava além dos recursos próprios provenientes das tarifas de serviços, o Fundo Nacional de Telecomunicações – FNT, que era formado de uma sobretarifa de 30%, cobrada sobre todos os serviços de telecomunicações prestados no país. O FNT foi criado para ser utilizado no desenvolvimento tecnológico e expansão da rede de telefonia. Segundo Teixeira (2003, p. 154), “estudos da época apontavam a necessidade de se investirem 900 milhões de dólares em dois anos para disponibilizar 1,2 milhões de linhas telefônicas, o que justificava a iniciativa do governo”.

Outro problema que o setor enfrentava era com relação à mão-de-obra qualificada, pois as tecnologias utilizadas eram quase totalmente importadas, o que dificultava ainda mais o aprendizado. As universidades e os centros de pesquisa

tiveram um papel fundamental para o setor, no que diz respeito ao desenvolvimento de pesquisas e na qualificação de recursos humanos.

Terminada esta primeira etapa, o governo brasileiro iria iniciar o processo de monopolização dos serviços de telefonia, a fim de promover a unificação da rede, que era um dos problemas apontados para o atraso do setor.

Em 1966, o governo adquiriu a CTB, que estava sob intervenção desde 1962, e também suas empresas associadas, a Companhia Telefônica Brasileira de Minas Gerais e a Companhia Telefônica do Espírito Santo. Essas três empresas eram responsáveis em atender 62% dos telefones instalados no país e atuavam numa área que abrangia 45% da população brasileira. Segundo Teixeira (2003, p. 155), “a negociação com a *Brazilian Traction* de capital canadense foi no valor de US\$ 96.315.787, com prazo de pagamento em 20 anos. Neste mesmo ano o governo do Rio Grande do Sul desapropriou a Companhia Telefônica Nacional de propriedade da ITT norte-americana.”

O processo de estatização e monopolização do setor já estava praticamente concluído quando em 1967, na gestão de Costa e Silva, outro passo importante foi dado para a modernização do setor. A constituição foi alterada, transferindo para a União o controle sobre os serviços de telecomunicações<sup>2</sup>. Neste mesmo ano a reforma administrativa criaria o Ministério das Comunicações (Minicom) através do Decreto-Lei nº 200, de 15 de fevereiro de 1967, que passou a controlar o CONTEL, a Embratel, o CTB e o FNT.

---

<sup>2</sup> A Constituição brasileira de 1967 definia que:

Art. 8º - Compete à União:

XV – explorar, diretamente ou mediante autorização ou concessão:

a) os serviços de telecomunicações;

Continuando o processo de monopolização iniciado pelo estado, foram criadas no mesmo ano as empresas estaduais, as “Teles” (Ex: TELERJ, TELESP, TELEPAR, TELEMIG entre outras). Em julho de 1972, após intensos debates parlamentares, finalmente foi aprovado o projeto que criava a Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebrás), empresa pública federal responsável pela coordenação das teles estaduais e da Embratel. O debate em torno do tema era um reflexo da resistência das concessionárias estaduais e municipais, além da própria Embratel que estava receosa em perder sua autonomia.

A *holding* iria contar com 22 subsidiárias e quatro associadas, o que resultou o Sistema Telebrás – STB, devido a sua natureza jurídica, uma empresa de economia mista, a Telebrás permitiu ao governo atuar de forma eficiente, pois detinha 51% do capital votante. Esta posição permitiu ao governo centralizar a gestão de recursos financeiros, aumentando o poder político e decisório do Minicom sobre as operadoras do sistema. Contudo a Telebrás enfrentaria algumas dificuldades nesse período inicial de sua criação. Um dos primeiros problemas enfrentados foi a dificuldade em se ter um parque instalado onde a grande maioria da tecnologia utilizada era importada. Para tentar resolver este problema foram desenvolvidos junto com universitários grupos de pesquisa e desenvolvimento, a fim de se formar recursos humanos capacitados para operar o sistema.

Segundo Teixeira (2003, p.155-156), a atuação do novo modelo proporcionou avanços consideráveis, já que, em 1972, existiam apenas 13.000 telefones públicos em serviço e, ao final de 1977, este número era superior a 31.000. O sistema de Discagem Direta a Distância (DDD), que não necessita de auxílio de telefonistas, em 1974, atendia a 156 localidades e, ao final de 1977, atendia por volta de 533 cidades.



Com a criação da Telebrás e do Minicom o governo concluía sua etapa final do processo de centralização da política de telecomunicações. Cabia ao Ministério das Comunicações a função normativa, enquanto a Telebrás se consolidaria como o órgão executor da nova diretriz. A reestruturação da política das telecomunicações colocaria um ponto final as inúmeras concessionárias espalhadas por todo o território nacional e viabilizava a implantação de um sistema abrangente e ágil.

O processo de crescimento do setor de telecomunicações seguia seu rumo acompanhando a euforia proveniente dos anos do “milagre econômico”. Em 1974 o governo Geisel lança o II Plano Nacional de Desenvolvimento, o I Plano<sup>3</sup> havia sido lançado no governo Médici. “O II PND tinha como objetivo completar o processo de substituição de importações instalado há décadas no país, mudando seu conteúdo (FAUSTO, 2004, p. 495)”. As metas do novo plano tinham um claro enfoque no avanço da autonomia dos insumos básicos e da indústria de bens de capital. Tendo a frente do Ministério das Comunicações Euclides Quandt de Oliveira, oficial da Marinha com especialização em eletrônica, o II PND, foi um dos responsáveis pelo grande crescimento do setor de telecomunicações na década de 70. Dados do Sistema Telebrás mostravam que em 1972, tínhamos o seguinte perfil de acessos telefônicos: 1.400.000 convencionais instalados e 1.200.000 em serviço. Havia 13.000 acessos ao serviço telefônico público, 2.200 localidades atendidas, a taxa de congestionamento DDD completado era de 33%. Um dos objetivos centrais do plano era expandir o sistema brasileiro de telecomunicações a uma taxa anual de crescimento da rede da ordem de 30%, meta estabelecida pelo Minicom.

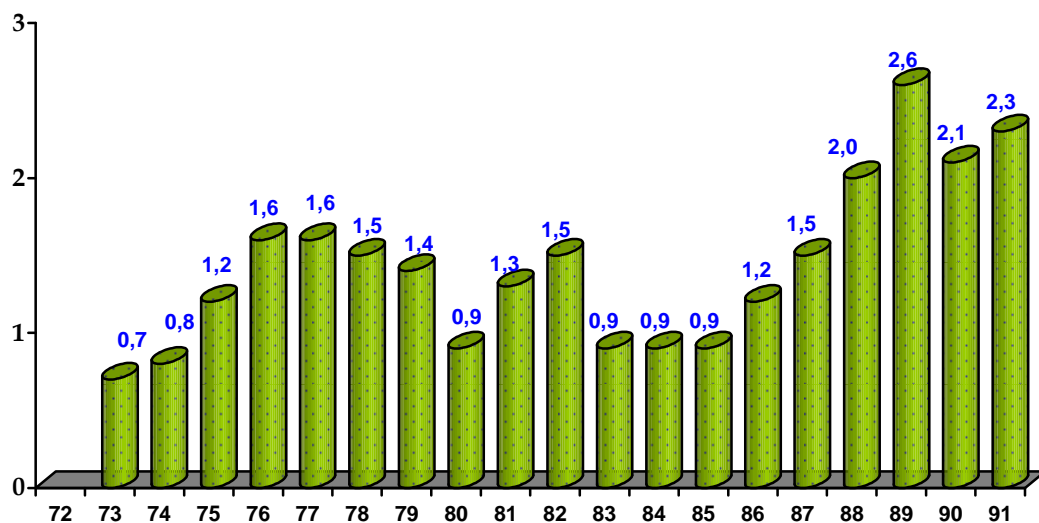
---

<sup>3</sup> O Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento, I PND, foi implementado no governo Médici (1972-1974). O plano teve como destaques grandes projetos de integração nacional (transportes, corredores de exportação, telecomunicações; ponte Rio-Niterói, rodovia Transamazônica, hidrelétrica de Três Marias, barragem de Itaipu); planos especiais de desenvolvimento regional; expansão dos investimentos estatais e uso da capacidade regulatória do Estado: empresas públicas eram integradas às políticas do governo.

O II PND permitiu avanços significativos, após quatro anos, o número de telefones em serviço foi dobrado em relação a 1973, mas o intuito inicial do projeto era triplicar a dimensão da rede telefônica no Brasil. A esperança era de que em dez anos o setor atendesse à sua demanda reprimida, isso queria dizer que deveriam estar em serviço 24 milhões de telefones, correspondendo a uma densidade de 16 telefones por 100 habitantes.

Os investimentos realizados no Sistema Telebrás nos anos 70 tiveram um aumento crescente até o ano de 1976 (ver gráfico 2). Entre 1976 e 1979, os investimentos permaneceram praticamente constantes, apresentando uma queda acentuada no ano de 1980 e de 1983 a 1985.

**Gráfico 2. Investimentos no Setor de Telecomunicações (em bilhões US\$)**



Fonte: BARAVIERA, Evolução das Telecomunicações no Brasil, Brasília, 2006.

Os números mostram que o processo de expansão dos serviços de telecomunicações teve continuidade durante os governos militares que se seguiram (Ernesto Geisel e João Baptista Figueiredo). Apesar da crise mundial de 1973 e 1979 (choque do petróleo), os dois últimos governos militares deram continuidade ao

projeto desenvolvimentista, expandindo os serviços com a mais alta tecnologia. Nesses governos o serviço DDI (Discagem Direta Internacional) foi ampliado para 75 países.

A rede de microondas e a utilização de serviços via satélite foram as grandes realizações no STB nos anos 70, inauguraram-se as estações Tanguá II e a Estação de Monitoração de Satélites com o fim de aumentar o grau de utilização dos canais e de confiabilidade das comunicações via satélite. O tráfego internacional aumentou e o Brasil, em 1979, tornou-se o 5º usuário, por volume de tráfego por satélite. Nessas estações operavam o sistema Intelsat, ligando o Brasil a vários países. Em seu trabalho, Leal (1998, p. 59) nos mostra que ao final da década de 70, o sistema de transmissão por microondas atinge a marca de 27000 km de extensão. “O sistema de transmissão por microondas em tropodifusão era o mais extenso do mundo em operação comercial atingindo 6000 km (LEAL, 1998, p. 59)”.

O sistema implantado representava o desenvolvimento numa área de grande congestionamento e deficiência: as ligações interurbanas (DDD). Em 1979, cerca de 85% do tráfego nacional interurbano oriundo de 974 localidades, era escoado por meio dos circuitos da Embratel, totalizando perto de 240 milhões de chamadas DDD. No mesmo período, os serviços de telex passaram a cobrir 23 unidades da Federação, através de 38.320 terminais.

Outro avanço implementado durante o governo Geisel na intenção de modernização do setor de telecomunicações foi a criação do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento da Telebrás (CPqD) em 1976. O CPqD era vinculado diretamente à Telebrás e tinha a função de gerir todas as atividades relacionadas a pesquisa e desenvolvimento do Minicom e também coordenar programas de intercâmbio com as principais universidades do país e parcerias com a indústria nacional. Esse moderno

aparato técnico contribui para um avanço significativo da tecnologia nacional, no campo da comutação temporal, o que mais tarde subsidiou a criação e o sucesso da tecnologia Trópico (central telefônica desenvolvida com tecnologia 100% nacional).

Entretanto, ao final da década de 70, o sistema de telefonia não apresentou o quadro previsto pelo plano de desenvolvimento, apesar dos avanços conquistados, “existiam apenas 5,4 telefones por 100 habitantes no final da década de 70, a densidade telefônica ainda era baixa considerando a demanda interna por linhas e comparando-se com a Argentina (10 telefones por 100 hab.), com Portugal (30 por 100), França (43 por 100) e Estados Unidos (75 por 100)” (PEREIRA, 2002, p.38). Apesar de não atingir as metas estipuladas, o II PND foi um projeto ambicioso do governo que promoveu significativas transformações no setor de telecomunicações.

Além da preocupação em se atingir as metas propostas pelo II PND, o governo, a partir da entrada em vigor do II PND, também preocupou-se em estabelecer uma nova política industrial. Essa política determinava diretrizes para o desenvolvimento de novos equipamentos, as pesquisas de novas tecnologias e as normas de aquisição para as empresas do grupo Telebrás.

Uma das diretrizes do documento era limitar o número de fornecedores por linha do produto para assegurar adequado nível de competição a um máximo de quatro para garantir necessária economia de escala aos fornecedores. O plano privilegiava o incentivo à implantação de indústrias brasileiras nos segmentos do mercado, como também, o maior índice de nacionalização do produto e de seus materiais. Em 1978, foi baixada uma portaria ministerial (nº 622/78) que estabeleceu a política de aquisição de equipamentos e de desenvolvimento tecnológico das telecomunicações para o mercado brasileiro, prevendo limitações de quantidade de equipamentos importados, e dando, inclusive, preferência ao produto nacional, o que significava uma medida de proteção ao mercado nacional. (LEAL, 1998, p. 57)

Porém as pressões políticas das empresas multinacionais iriam fazer com que o governo brasileiro afrouxasse os mecanismos de proteção no início da década de 1980, a portaria 647 baixada pelo Minicom favorecia as empresas de equipamentos

nacionalizadas (NEC, Equitel, Ericsson), para fornecer equipamentos às operadoras do setor.

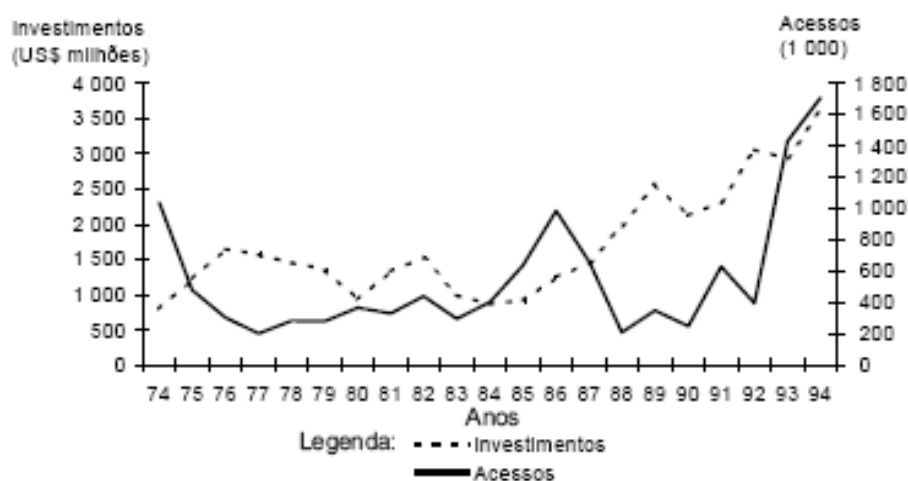
Mesmo enfrentando uma grave crise econômica no início da década de 1980, a política de telecomunicações implementada pelos militares foi continuada pelo presidente da república, o general João Batista Figueiredo. Em 1980 foi inaugurado o cabo submarino analógico Brus ligando o Brasil aos EUA. Logo depois se instalou o cabo Atlantis, ligando a cidade de Recife a Dakar e Lisboa, estabelecendo a conexão Brasil-África-Europa. O esforço de integração e internacionalização da política de telecomunicações inseriu-se o Interdata, que visava a estimular a atuação brasileira no comércio internacional por meio da tecnologia digital na transmissão de sinais, voz e dados. No último ano do regime militar implantou-se a Rede Nacional de Comunicação de Dados por Comutação de Pacotes (Renpac) (1984), visando à melhoria da comunicação entre empresas e instituições em todo o território nacional. Outros avanços implantados nesse ano, foram a inauguração do centro de operações do sistema de satélite Brasilsat I e a antena Tanguá IV. O “milagre econômico” do país entre 1968 e 1980 permitiu à Embratel fazer investimentos crescentes na implantação de um sistema integrado e centralizado de telecomunicações, interligando o país através de seus serviços.

Esse projeto tecnológico possibilitou não apenas o alcance das metas originalmente formuladas para o setor, como a padronização tecnológica e a interação de serviços, mas também serviu de base para a propaganda dos governos militares de suas políticas relativamente bem sucedidas. No momento em que se esgotava o domínio militar, as Forças Armadas mostravam os feitos de sucesso para buscar legitimação no poder. Alegavam que haviam atingido os objetivos iniciais. Todo o território brasileiro estava conectado internamente do ponto de vista das telecomunicações e o Brasil podia ligar-se ao restante do mundo mediante as tecnologias mais avançadas. (PEREIRA, 2002, p. 38)

Contudo, a crise econômica enfrentada no início da década de 80 foi paradigmática não apenas para os rumos do setor de telecomunicações, mas para toda economia brasileira. A crise econômica aguçou-se, com um quadro de recessão, de crise fiscal e de endividamentos interno e externo. As causas da crise do Estado brasileiro podem ser encontradas na sua incapacidade fiscal, que se expressa pelo déficit público, mas também pelo endividamento externo. Esses fatores impossibilitaram naquele momento o Estado de promover suas atividades essenciais. O economista José Luis Fiori argumenta que a crise dos anos 80 não foi apenas de cunho fiscal. Na realidade, nesse momento se desencadeou um questionamento mais amplo do próprio modelo econômico e de industrialização que até então tinha sido promovido, tendo, portanto, também um caráter político.

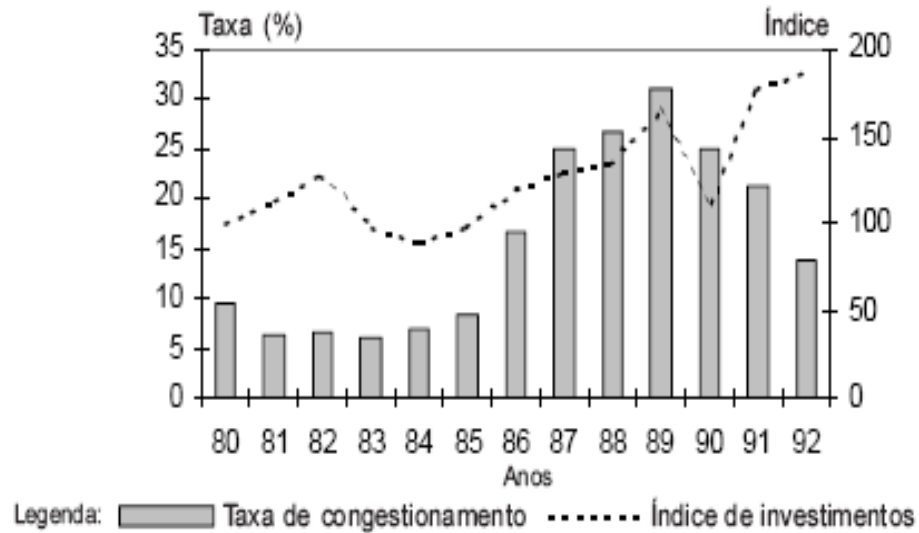
O setor de telecomunicações brasileiro iria ter como uma das principais conseqüências da crise do Estado, a crescente degradação da qualidade dos serviços prestados devido à falta de investimentos e a crescente demanda por serviços de telecomunicações, conforme pode ser visto nos gráficos de 3 a 5.

**Gráfico 3. Evolução dos investimentos e dos acessos contratados no Brasil – 1974-94**



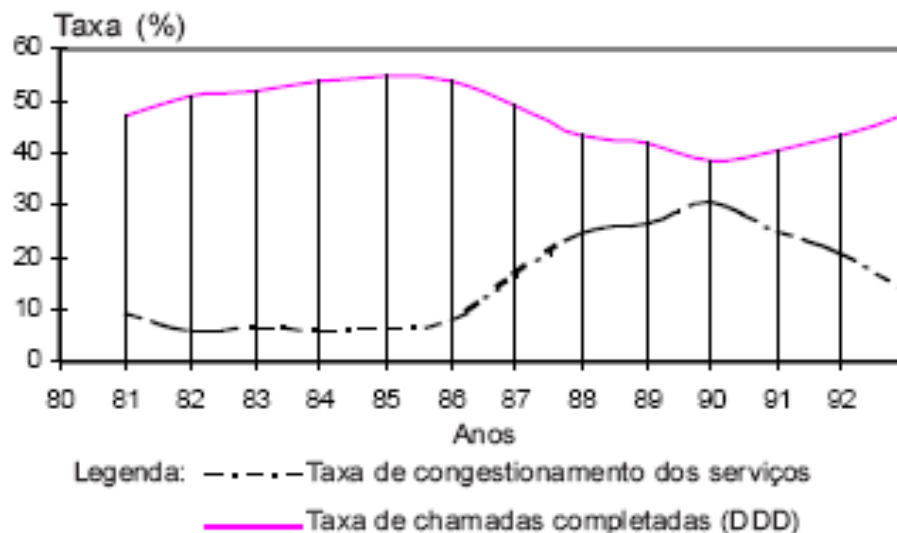
Fonte: DALMAZO, Renato Antônio, *As Mediações Cruciais das Mudanças Político-Institucionais nas Telecomunicações do Brasil*, p. 60

**Gráfico 4. Índice de investimentos e qualidade dos serviços telefônicos no Brasil 1980-92**



Fonte: DALMAZO, Renato Antônio, *As Mediações Cruciais das Mudanças Político-Institucionais nas Telecomunicações do Brasil*, p. 61

**Gráfico 5. Taxas de qualidade dos serviços telefônicos no Brasil – 1980-92**



Fonte: DALMAZO, Renato Antônio, *As Mediações Cruciais das Mudanças Político-Institucionais nas Telecomunicações do Brasil*, p. 61

Além dos graves problemas econômicos internos, a pressão externa nesse momento vinha das grandes corporações estrangeiras que estavam em busca de novos mercados. Na Europa, a Inglaterra iniciava o processo de desestatização do setor de telecomunicações no início da década de 80, através da sua estatal de telecomunicações, a *British Telecom*. Nesse mesmo período, os Estados Unidos também quebravam o monopólio da AT&T, maior operadora de telefonia do mundo até então, criando as *Baby Bells* (operadoras resultantes da cisão da AT&T). A pressão também era exercida pelo FMI e o Banco Mundial que propunham uma possível redefinição do modelo desenvolvimentista, favorável ao fim da atuação direta do Estado nos segmentos econômicos, à liberalização, à desregulamentação e à privatização.

Ainda no governo do general Figueredo, o setor de telecomunicações iria sofrer um duro golpe com a extinção do FNT. O fundo tinha um papel fundamental no aporte de recursos para o desenvolvimento do setor no Brasil. Diante da falta de recursos a demanda por teleequipamentos das operadoras caíram, levando à falência pequenas e pioneiras empresas de capital nacional, além de promover uma redução drástica das grandes empresas em seus quadros de funcionários. As operadoras do Sistema Telebrás tiveram que se estruturar no mecanismo de autofinanciamento para promover suas expansões. Nesse modelo, ao encomendar uma linha telefônica o assinante adquiria ações das empresas do Sistema Telebrás, e o serviço era disponibilizado em um prazo que oscilava entre um ou dois anos em média. Essa prática transferia ao usuário o encargo (os valores pagos eram bem elevados) dos investimentos nos famosos planos de expansão. O resultado dessa política foi uma demanda reprimida cada vez mais crescente e conseqüentemente o surgimento de



um mercado paralelo para os assinantes que não podiam esperar tanto tempo para dispor de uma linha telefônica.

Com a mudança em 1985 do regime político, o sistema de telecomunicações entrou numa área de grande incerteza. Os militares foram sendo afastados das empresas estatais ligadas ao setor, e a gestão do Sistema Nacional de Telecomunicações foi sendo totalmente politizada, haja vista, que o Ministro das Comunicações deixou de ser um militar, como no regime anterior, e passou às mãos de Antônio Carlos Magalhães, político fundamental no arranjo político que levou José Sarney à Presidência da República em 1985. Para tentar minimizar o quadro de crise econômica, vários planos de estabilização que tiveram um resultado pífio, além de um profundo conflito de interesses, não apenas entre os segmentos políticos e partidários que estavam tradicionalmente em confronto, mas no interior da própria elite dirigente que estava à frente das decisões. Embora os investimentos tenham sido restringidos pela crise econômica, o aporte de recursos para a expansão das telecomunicações continuou sob a “Nova República”, porém permanecia no ar uma dúvida quanto ao verdadeiro objetivo da expansão do sistema: suspeitava-se que os investimentos estavam preparando o sistema para a privatização advinda da quebra do monopólio estatal na área.

### **3. Do Monopólio Estatal a Privatização**

Conforme vimos no capítulo anterior, as grandes corporações internacionais pressionavam o governo brasileiro a fim de terem maior participação no mercado nacional, esse processo irá se expandir no governo Sarney.

O sistema de telecomunicações brasileiro ita sofrer uma forte politização nesse período. As empresas estaduais do Sistema Telebrás deixaram de ser dirigidas por técnicos da área e passaram a ser dirigidas por políticos indicados pelos governadores. Essa prática provocou a perda de autonomia de gestão da Telebrás sobre todo o setor, gerando descontentamento entre os quadros do sistema e tensões que prejudicaram o desenvolvimento do STB.

O governo Sarney protagonizou dois importantes acontecimentos à política de telecomunicações. O primeiro deles foi o caso NEC ou Victori em 1985, este acontecimento levou a Embratel a uma disputa judicial no segmento das comunicações via satélite, que caracterizaria o primeiro movimento da iniciativa privada nacional e internacional para quebra do monopólio público brasileiro no segmento das comunicações via satélite.

A disputa envolvia as empresas Victori Comunicações S/A – VICOM (seus controladores eram a empresa italiana Victori Internacional, o Banco Bradesco e as Organizações Globo, que se associaram ao consórcio VICOM através do seu braço no setor de telecomunicações: a NEC do Brasil S/A), Moddata e Promon. Essas empresas receberam o apoio do Ministério das Comunicações (através do ministro Antônio Carlos Magalhães) para operarem o serviço de comunicação de dados e comunicação via satélite. Contrariados pela posição do Minicom, os funcionários da Embratel se mobilizaram contra a quebra do monopólio das comunicações de dados

e via satélite que o ministro estava propondo. Liderados pela AEBT – Associação dos Empregados da Embratel, os funcionários da Embratel e parte dos funcionários do Sistema Telebrás ameaçaram fazer paralisação caso os contratos de permissão fossem assinados.

Em abril de 1986 a Victori entrou com o pedido de licenciamento junto ao Departamento Nacional de Telecomunicações – Dentel, porém após consulta a diretoria da Embratel o Dentel veda o pedido da Victori. Após pressões do Minicom, o presidente da estatal cedeu às pressões dos agentes privados e do Minicom, assinando os contratos em outubro de 1987. “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 de outubro de 1987 (DALMAZO, 2002, p. 76)”.

No dia posterior a greve a direção da Embratel recua da decisão e resolve suspender os contratos unilateralmente. A empresa estatal cria uma comissão com a participação de funcionários para revisar os contratos. As alterações propostas pela comissão foram aceitas e se manteve o monopólio da Embratel, contrariando o Minicom e os agentes privados. Os acontecimentos desse episódio levaram o ministro a destituir toda a diretoria da Embratel em novembro de 1987, sendo empossada uma nova diretoria composta em sua maioria por funcionários de carreira, exceto o presidente José Eugênio Guisard Ferraz nomeado pelo político Chagas Freitas. O segundo episódio protagonizado no governo Sarney foram as alterações provocadas na regulamentação do setor em favor do enfraquecimento do monopólio união com relação à exploração dos serviços de telecomunicações<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> A Constituição de 1988 definia que:

Esse presidente sancionou o decreto-lei nº 525, em 1986, que concede aos operadores regionais o direito de explorar os serviços de transmissão de dados, até então, monopólio da Embratel e o decreto-lei nº 97.057, de novembro de 1988, que regulamentava a lei 4.117, sobre a noção de serviço público restrito, discriminado no Código Brasileiro de Telecomunicações, em seu artigo 6º, alínea “b”, como *“aquele facultado ao uso dos passageiros dos navios, aeronaves, veículos em movimento ou uso do público em localidades ainda não atendidas por serviço público de telecomunicações”*. Essa definição prevaleceu no âmbito das telecomunicações no Brasil, até 10 de novembro de 1988, quando o conceito de serviço público restrito foi redefinido pelo governo Sarney, assim como várias outras modalidades de serviços de telecomunicações. Esse novo regulamento, a partir de uma “categorização secundária”, trata de definições, de condições particulares para a exploração dos serviços, além de trazer novos conceitos de serviços não remunerados no Código Brasileiro de Telecomunicações. Segundo o texto de 1988, em seu parágrafo 129º, entende-se por serviço restrito qualquer *“modalidade de serviço de telecomunicações destinado ao uso dos passageiros de veículos em movimento ou de público em comunidade temporária ou permanentemente situada em localidade ainda não atendida por determinada classe de serviço público de telecomunicações fixo local”*. A alteração implementada pelo decreto 97.057, na verdade limita mais ainda o entendimento do público sobre o que seja esse tipo de serviço de telecomunicações, na medida em que aquela lei dita que esse serviço é destinado a lugares que não têm acesso a serviços fixo local, estando essas localidades submetidas ao atendimento por serviços de telecomunicações transmitidos por modalidade móvel de comunicações. (LEAL, 1998, p. 82).

As mudanças implementadas pelo governo abriam precedentes para o avanço das instituições privadas e minavam o monopólio estatal. Antes da nova revisão constitucional, marcada, inicialmente para 1993, ocorreram diversas mudanças na legislação da categorização de modalidades de serviços de telecomunicações, que garantiram à iniciativa privada a abertura para explorar os serviços considerados não-essenciais. “As mudanças processadas nos regulamentos do CBT e os anexos à lei permitiram a redefinição de serviços chamadas especiais, dentre os quais se inclui a telefonia móvel celular, excluídos da categoria de serviços públicos (LEAL, 1998, p. 83)”.

---

Art. 21. Compete à União:

XI - explorar, diretamente ou mediante concessão a empresas sob controle acionário estatal, 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.

A constituição de 1988 marcou o fim das alterações na regulamentação do setor de telecomunicações na década 80. Contudo, para se chegar a um consenso sobre a maneira como o estado atuaria no setor, diversos embates foram travados na assembléia constituinte. Em defesa do monopólio no STB, naquele momento, tínhamos como expoentes os congressistas do PT e PDT, apoiados pela ala nacionalista do setor de telecomunicações, que alegavam o mesmo ser prioritário para o desenvolvimento nacional e por isso deveria ser função do estado a regulação e exploração.

Do outro lado da disputa estavam os representantes do PFL e do PMDB, que mais conservadores, apontavam como problemas no STB as limitações de investimento do governo e a saturação da rede básica, afirmando que a situação emergencial no setor só seria remediada, com a aprovação constitucional da participação maior da iniciativa privada.

Apesar da manutenção do monopólio estatal no setor, as mudanças na legislação implementadas na gestão Sarney, somadas a fatores como tarifas aviltadas, limitações de investimentos, ingerência política, sucateamento dos recursos humanos, o excesso de tributação, congestionamento, demanda reprimida, foram os elementos de uma crise que fragilizaram o modelo público de monopólio no STB.

A década de 1990 iria ser marcada por mudanças radicais. A primeira delas foi a posse do primeiro presidente da república, Fernando Collor de Melo, em 1990, eleito pelo voto direto depois dos longos anos de ditadura enfrentados pela nação. O setor das telecomunicações brasileiras também foi alvo de mudanças drásticas. No período entre 1990 e 1993 a política de abertura ganhou contornos mais consistentes, a liberalização para a entrada da iniciativa privada foi o lema dos

privatistas. Entre 1994 e julho de 1995 foi a vez da flexibilização do modelo tradicional entrar em cena, flexibilização essa que se tornaria em privatização no governo Fernando Henrique Cardoso.

O presidente Collor iria fazer mudanças inclusive na estrutura institucional. O Ministério das Comunicações foi transformado em Secretaria Nacional de Comunicações – SNC, ligado ao Ministério da Infra-Estrutura – Minfra. As mudanças implementadas pelo governo Collor visavam um fortalecimento da política liberalizante que vinha ganhando força nesse momento.

As mudanças na regulamentação aceleraram o processo de abertura do setor de telecomunicações brasileiro e se caracterizaram como um embate a rigidez institucional, entre elas, Dalmazo destaca as seguintes alterações:

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 08/11/1990, 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 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 contrariava inclusive os preceitos constitucionais. Trata-se da Portaria nº 230, de 01/10/1992, 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. O secretário tomou a decisão de assumir a autorização para a prestação de qualquer uso dos espaços do satélite brasileiro. Com base nessa decisão, Roberto Blois de Souza, Diretor Nacional de Serviços Privados, da SNC, em 22/01/1992, autorizou a outorga à Victori Comunicações S/A para comercializar a capacidade espacial do satélite Panamsat I para prover serviços de telecomunicações no Brasil. 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 das Organizações Globo (DALMAZO, 2002, p. 107-108).

As mudanças destacadas levaram o setor a uma trajetória rumo à abertura com corte mais liberalizante. O governo Collor buscava na verdade implementar brechas na legislação brasileira que tinha sérias restrições à entrada da iniciativa

privada no setor de telecomunicações. Dessa forma o governo buscava consolidar a política econômica liberalizante que se propôs a implantar.

Com relação à operação do Sistema Telebrás, a década de 1990 se inicia com um decréscimo nos investimentos (ver tabela 3), porém vemos que os investimentos seguem uma crescente até o ano da preparação para a privatização. Contudo a política de investimentos da Telebrás foi voltada para as áreas de maior densidade econômica do país. A prioridade dos investimentos foi para a expansão da oferta e na modernização dos serviços telefônicos urbanos. Segundo Dalmazo (2002, p.108), a partir de 1993, foi priorizada a construção da nova infra-estrutura de telecomunicações (ver tabela 4).

Podemos destacar nesse período a criação de sistemas de telefonia celular; a ampliação do sistema de telefonia fixa rural via satélite; a expansão da rede de comunicação de textos e dados (Transdata e Renpac); a expansão da rede de fibras ópticas, a expansão de cabos submarinos; a conclusão do cabo óptico submarino Américas I, que liga o Brasil, EUA e Caribe; a contratação pela Embratel de dois satélites, o Brasilsat III e IV; e a digitalização dos sistemas local e interurbano (digitalizado 26% e 70 %, em 1993, respectivamente) (DALMAZO, 2002, p.98).

O governo Collor chegaria ao fim após o processo de *"impeachment"*, em seu lugar assumiu o poder o vice-presidente Itamar Franco, em 29 de dezembro de 1992. A chegada do presidente Itamar Franco ao poder iria acelerar o processo de abertura do setor.

"Na gestão Itamar Franco o comando do Minicom delineou uma política mais consistente de crescimento auto-sustentado das telecomunicações em conjunto com a área econômica" (DALMAZO, 2002, p.123). As diretrizes do Minicom eram no sentido de 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.

**Tabela 3. 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: Dalmazo, Renato Antônio, *As Mediações Cruciais das Mudanças Político-Institucionais nas Telecomunicações do Brasil*, p. 99.

**Tabela 4. 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> .....	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Dalmazo, Renato Antônio, *As Mediações Cruciais das Mudanças Político-Institucionais nas Telecomunicações do Brasil*, p. 99.



O Minicom procurava manter a política de abertura através da busca de brechas na legislação. Os privatistas apoiavam essa postura alegando que a manutenção do modelo tradicional na Constituinte de 1988 representou um retrocesso em relação à Constituição de 1967 e a tendência mundial de abertura do setor. O discurso era em favor da revisão do artigo 21 da Constituição de 1988.

Seguindo esse processo, o Ministro dos Transportes e das Comunicações Affonso Camargo em uma missão junto ao Banco Mundial no ano 1992, assinou um memorando de entendimento sobre a necessidade de se reestruturar as telecomunicações brasileiras. O documento do Banco Mundial sugeria o balanceamento das tarifas, desregulamentação do setor e remoção dos obstáculos constitucionais e legais à abertura e promoção da competição, a criação de um órgão regulador independente e finalmente a privatização do Sistema Telebrás.

Os privatistas atuaram intensamente na campanha de abertura do Congresso Revisor de 1993. As pressões nos bastidores do congresso vinham dos *lobbies* empresariais, associações (Abinee, FIESP, etc.), organizações sindicais e frentes parlamentares de esquerda. Os representantes desses grupos tiveram uma intensa atuação no processo congressional.

As discussões entre privatistas e estatistas giraram em torno dos seguintes argumentos:

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 da sociedade. Vale lembrar que, na linha de frente, se colocaram os representantes da Fittel, da Fenattel, da Sinttel, da CUT 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 telecomunicações eram um setor estratégico para o desenvolvimento econômico e social, devendo ser de domínio público; a necessidade de completar a universalização da telefonia; a necessidade de manter os subsídios cruzados para financiar a universalização, incompatível com o modelo competitivo. Propunha o contrato de gestão à 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 telecomunicações, por ser 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 a convicção de que a iniciativa privada não asseguraria o acesso e o uso das telecomunicações a todos os brasileiros, mas apenas para os usuários mais rentáveis (DALMAZO, 2002, p. 127-128).

Ao longo do Congresso Revisor, o artigo 21, inciso XI, recebeu mais propostas de emendas do que os demais dispositivos constitucionais que estavam na pauta de revisão. As emendas propostas eram no sentido de se manter ou quebrar o monopólio estatal no setor de telecomunicações. Contudo o Congresso Revisor encerrou-se em maio de 1994 sem que tivessem sido votadas as principais matérias no Congresso. Os privatistas tiveram suas pretensões frustradas nesse primeiro momento, contudo, a situação iria se modificar ao longo do governo Fernando Henrique Cardoso.

A gestão FHC teria como uma das prioridades políticas a abertura dos setores de serviços como energia elétrica, petróleo, gás canalizado, transporte de cabotagem e finalmente o setor de telecomunicações. O executivo buscou chamar a desconstitucionalização em “reforma estrutural”. Dessa forma a flexibilização do modelo tradicional significava manter com a União o poder de concessão sobre esses serviços, porém liberando a iniciativa privada nos novos serviços e adiava a decisão de se mexer nos serviços convencionais.

Contudo, a indefinição sobre o futuro do setor que as propostas de alteração na constituição deixavam no ar, fez com que os debates na Câmara dos Deputados fossem encaminhados nessa direção. Mas essa indefinição fazia parte da estratégia

do executivo em esvaziar o debate em torno da privatização do Sistema Telebrás, neutralizando dessa forma os focos de oposição.

A estratégia do governo obteve sucesso. Em 16 de fevereiro de 1995, o governo encaminha ao Congresso Nacional, a Mensagem nº 191/95, com a proposta de Emenda Constitucional nº 03-A/95, que resultou na Emenda Constitucional nº 8, de 15 de agosto de 1995<sup>5</sup>.

Com a modificação da constituição, o governo conseguiu uma vitória fundamental no processo de flexibilização do modelo brasileiro de telecomunicações, eliminando a exclusividade da concessão para exploração dos serviços públicos a empresas sob controle acionário estatal e buscando introduzir o regime de competição na prestação desses serviços.

A aprovação da emenda nº 8 é o ponto de partida do processo de reforma em curso do setor das telecomunicações brasileiras. A ela segue-se a Lei Mínima, nº

---

<sup>5</sup> O texto da Câmara dos Deputados com a mensagem da Emenda Constitucional nº 8 foi descrito da seguinte forma:

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

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;

XII - .....

a) 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 esta emenda constitucional.

9.295, de 1996, a lei Mínima estabeleceu critérios para concessão de serviços de telecomunicações ainda não explorados como serviço móvel celular, serviço via satélite e outros, além de estabelecer os aspectos jurídicos para as licitações de concessão de exploração dos serviços de telefonia celular na Banda B.

A principal mudança no arcabouço legislativo após a Emenda Constitucional nº 8, foi a instituição da Lei Geral das Telecomunicações – LGT, que substituiu o Código Brasileiro de Telecomunicações, exceto no tocante à radiodifusão, segmento este que estava fortemente ligado aos interesses dos parlamentares que possuíam concessões de estações de rádio e televisão, e dos grandes grupos de comunicação do país.

O estabelecimento da Lei Geral das Telecomunicações (de nº 9.472 de 07/97), que tratou a reestruturação do setor, instituindo o seu novo modelo organizacional, além de criar a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), órgão que, a partir de então, seria responsável pela fiscalização, normatização e implementação de um novo modelo tarifário para o setor, já que o modelo utilizado continha subsídios cruzados, mantidos por parte do governo federal. Foi uma lei importante porque tratou dos serviços de telecomunicações como um todo, dando uma nova classificação para os serviços, dividindo-os em regime de exploração (público e privado) e quanto à abrangência de interesses (restrito ou coletivo), além de criar a agência reguladora com autonomia para exercer sua função. Com essa classificação, para cada categoria de serviço passou a existir uma legislação específica (TEIXEIRA, 2003, p. 155).

As mudanças na legislação continuavam rumo ao processo de abertura total do mercado de telecomunicações. O Decreto 2.534 (de 04/98), que instituía o Plano Geral de Outorgas (PGO). Este plano definia as áreas de atuação das novas empresas a prestar os serviços de telefonia fixa (empresas concessionárias), assim como os parâmetros de concorrência no setor após a abertura do mercado, e as normas para futuras autorizações das empresas-espelho. A partir dessa abertura, passaram a existir dois tipos de empresas operando no setor: as concessionárias, que adquiriram por meio da privatização as estatais pertencentes ao Sistema

Telebrás (telefonia móvel e fixa); e as empresas-espelho que participam de licitações para explorar os serviços de telefonia (fixa e móvel) e concorrem com as empresas concessionárias.

A reestruturação das empresas do Sistema Telebrás ocorreu a partir da divisão do território nacional em três regiões geográficas de telefonia fixa local, que seriam exploradas por três empresas concessionárias, e uma região em nível nacional que seria atendida por uma operadora de longa distância. Segundo o modelo proposto as empresas de telefonia fixa local poderiam realizar ligações interurbanas dentro da sua própria área de atuação, sendo que as ligações de longa distância nacional e internacional ficariam a cargo da Embratel e da empresa-espelho autorizada. Na telefonia móvel, houve a criação de concessionárias regionais de telefonia celular (chamada Banda A) para operarem em regiões preestabelecidas.

Em 1998, nós tínhamos o desfecho “final” do processo de abertura do setor de telecomunicações brasileiro com a privatização do Sistema Telebrás. Nesse novo modelo o governo sairia do papel de provedor de serviços de telecomunicações, passando para a figura de regulador e fiscalizador.

Após diversas tentativas da oposição em suspender o leilão de privatização na justiça, finalmente em 29 de julho de 1998, na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro o leiloeiro Alexandre Runte, simbolicamente bate o martelo liquidando a privatização do Sistema Telebrás por um valor de R\$ 22,05 bilhões, obtendo um ágio médio de 63,74%. O ágio médio para as operadoras de telefonia fixa foi de 30,6%, e o da telefonia celular, de 200,66%. O menor ágio pago foi pelo consórcio Telemar, 1%, operação essa que foi articulada pelo BNDES na última hora (DALMAZO, 2002, p. 274).

O governo Fernando Henrique finalmente concluiu o processo de abertura do setor de telecomunicações. O resultado dessa abertura não conseguiu atingir a totalidade das pretensões governamentais. A pressão dos agentes privados e as

limitações do órgão regulador e fiscalizador, Anatel, fizeram com que as metas inicialmente propostas fossem afrouxadas em benefício das operadoras. A busca de maior competitividade não foi conseguida na telefonia fixa local, pois a necessidade de altos investimentos em infra-estrutura fizeram com que as empresas-espelhos tivessem inúmeras dificuldades em ocupar seu espaço no mercado. Os principais setores das telecomunicações que conseguiram sucessos com a privatização foram a telefonia celular, que atualmente conta com até quatro operadoras concorrendo nas principais áreas metropolitanas do país e o setor de comunicação de dados que teve um grande impulso com o avanço da internet.

#### 4. Conclusão

Podemos ver que durante os 53 anos abordados em nosso estudo, o setor de telecomunicações passou da iniciativa privada para o monopólio estatal e posteriormente retornou as mãos dos agentes privados.

As inúmeras mudanças ocorridas na legislação mostraram que o setor recebeu importância diferenciada ao longo dos diferentes momentos da história política do nosso país.

Durante os anos da década de 1940 e 1950, o setor estava sob responsabilidade da União, Distrito Federal, Estados e Municípios. As inúmeras empresas com abrangência municipal e a falta de capacidade de promover maiores investimentos, levaram o setor a ter serviços com abrangência mínima e de baixa qualidade.

A situação só iria mudar ao longo da década de 1960 e principalmente nos anos 1970. A chegada dos militares ao poder e a visão das telecomunicações como uma área de importância para a segurança nacional mudaram o rumo do setor. Nesse período tivemos as mudanças na estrutura legislativa (criação do Código Brasileiro de Telecomunicações – CBT) e a criação das empresas estatais como a Embratel e as operadoras regionais do Sistema Telebrás.

Contudo as mudanças na economia mundial ao longo da década de 1980 e 1990, além da queda do regime militar, fizeram com que a liberação do setor para a entrada das empresas privadas fosse inevitável. Os debates em torno da flexibilização do setor motivaram os diferentes personagens dessa briga: estatistas e privatistas.

No fim, os privatistas levaram a melhor. O monopólio estatal foi quebrado e o Sistema Telebrás privatizado. O Estado passou a assumir o papel de agente fiscalizador e regulador do setor das telecomunicações.

Dentro desse novo modelo, a agência reguladora, ANATEL, tem um papel fundamental na manutenção da qualidade do sistema e na universalização dos serviços. O desafio é grande e as mudanças contínuas.



## 5. Referências

BARAVIERA, Dirceu. Evolução das telecomunicações no Brasil. In: **CURSO DE FORMAÇÃO DA ANATEL**, Brasília, 2006.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 18 de outubro de 1946**. Disponível em: <[http://pt.wikisource.org/wiki/Constitui%C3%A7%C3%A3o\\_do\\_Brasil\\_de\\_1946](http://pt.wikisource.org/wiki/Constitui%C3%A7%C3%A3o_do_Brasil_de_1946)> Acesso em: 11 fev. 2007.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 24 de janeiro de 1967**. Disponível em: [http://pt.wikisource.org/wiki/Constitui%C3%A7%C3%A3o\\_do\\_Brasil\\_de\\_1967](http://pt.wikisource.org/wiki/Constitui%C3%A7%C3%A3o_do_Brasil_de_1967)> Acesso em: 11 fev. 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil : promulgada em 5 de outubro de 1988**. 4. ed. São Paulo : Saraiva, 1990. 168 p. (Série Legislação Brasileira).

BRASIL. **Emenda constitucional nº 8, de 15 de agosto de 1995**. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc08.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc08.htm)> Acesso em: 15 ago. 2007.

CASTRO, Celso C. P. ; D´ARAUJO, M. C. (Org.). **Dossiê Geisel**. 3.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002. 251p.

DALMAZO, Renato Antônio. **As mediações cruciais das mudanças políticas-institucionais nas telecomunicações do Brasil**. 2000. 329f. Tese (Doutorado). Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, Porto Alegre, 2000.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 12.ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004. 660p.

LEAL, Sayonara A. G. **Os movimentos em torno da quebra do monopólio estatal no sistema de telecomunicações no Brasil: a evolução do setor dos anos 80 à lei geral de telecomunicações (LGT)**. 1998. 151f. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Jornalismo). Centro de Educação e Ciências Humanas da Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 1998. Disponível em: <<http://www.eptic.com.br/mono.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2007.

LINHARES, Maria Yedda (Org.). **História Geral do Brasil**. 9.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990. 445p.

NEVES, M. Santos. **O setor de telecomunicações**. In: BNDES 50 anos – histórias setoriais, dez. 2002. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/publicacoes/catalogo/livsetorial.asp>>. Acesso em: 22 jun. 2007.

OLIVEIRA, **Euclides Quandt de. Euclides Quandt de Oliveira (depoimento, 2005)**. Rio de Janeiro, CPDOC/EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELEGRAFOS (ECT), 2005.

PEREIRA, J. E. F. A Embratel: da era da intervenção ao tempo da competição. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 18, p. 33-47, jun. 2002.

**REVISTA CONJUNTURA ECONÔMICA**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, mar. 1997.

TEIXEIRA, R. A. Evolução das telecomunicações no Brasil, 1950.2001: o caso da telefonia. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 34, n. 1, jan./mar 2003. Disponível em: <[http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/Publicacoes/REN-Numeros\\_Publicados/docs/ren2003\\_v34\\_n1\\_a6.pdf](http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/Publicacoes/REN-Numeros_Publicados/docs/ren2003_v34_n1_a6.pdf)>. Acesso em: 16 abr. 2007.