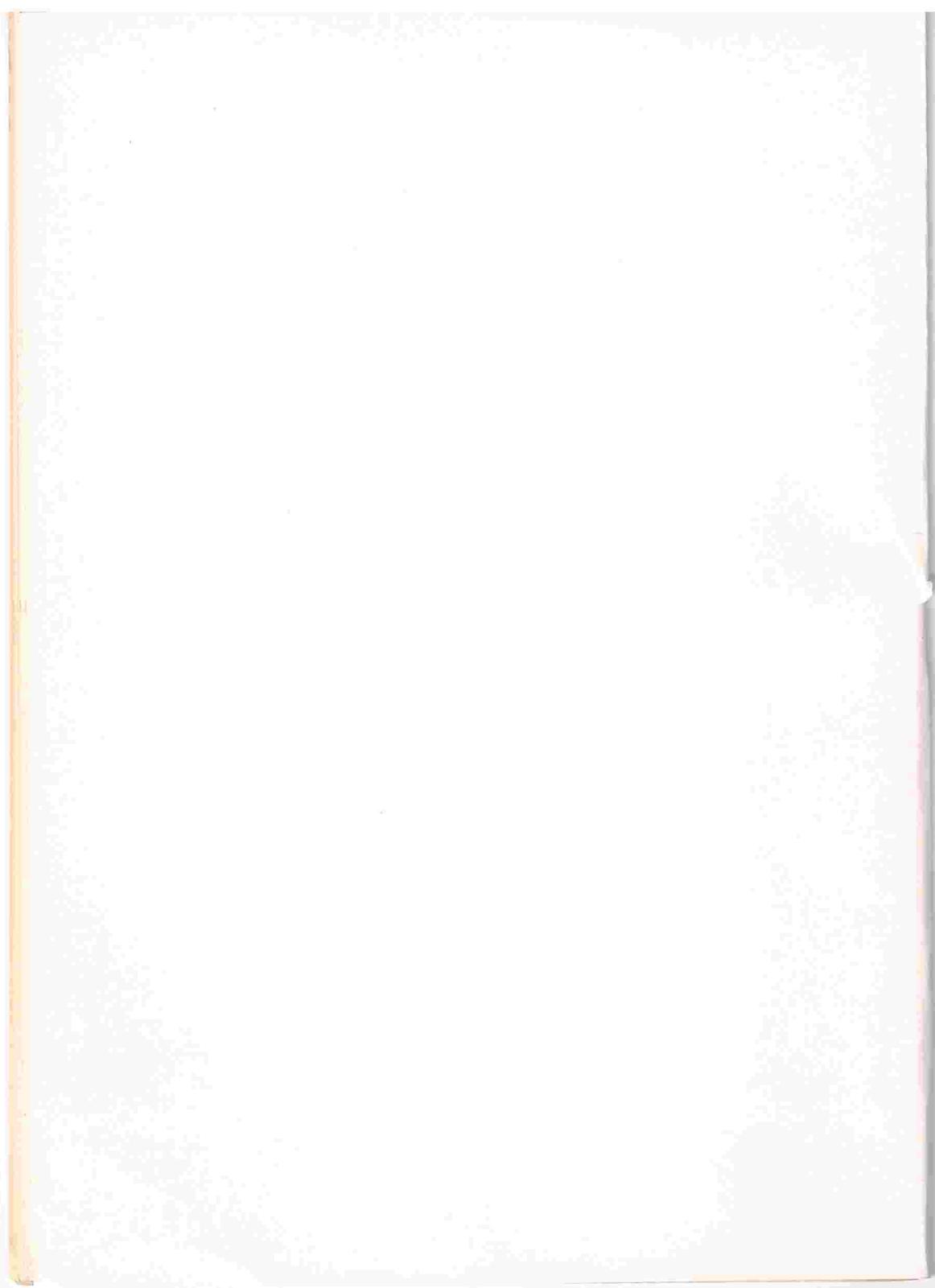




MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES

**REFORMA ESTRUTURAL
DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES**

**Brasília
1995**



ÍNDICE

REFORMA ESTRUTURAL DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES PROGRAMA DE TRABALHO

1.	- OBJETIVO	1
2.	- PREMISSAS	1
3.	- ORGANIZAÇÃO	1
3.1.	- NÍVEL OPERACIONAL	1
3.2.	- NÍVEL DIRETIVO	2
4.	- PRODUTOS A SEREM DESENVOLVIDOS	2
4.1.	- PROJETO DE LEI	3
4.2.	- REGULAMENTO DA LEI	4
4.3.	- INTERCONEXÃO	5
4.4.	- MODELO TARIFÁRIO	5
4.5.	- IMPLANTAÇÃO DO ÓRGÃO REGULADOR	6
4.6.	- MODELOS DE EDITAIS DE LICITAÇÃO	6
4.7.	- MODELOS DE CONTRATOS DE CONCESSÃO	7
4.8.	- PREPARAÇÃO DO SISTEMA TELEBRÁS PARA ATUAR EM AMBIENTE DE COMPETIÇÃO (NA FASE DE TRANSIÇÃO)	7
4.9.	- CRONOGRAMA PARA INTRODUIR A COMPETIÇÃO NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS	8
4.10.	- REGULAMENTAÇÃO MÍNIMA	9
	ANEXO	

PREMISSAS E CONSIDERAÇÕES GERAIS PARA A REFORMA ESTRUTURAL DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES

1.	- OBJETIVO	1
2.	- PREMISSAS	1
3.	- O CONTEXTO	3
4.	- CONSIDERAÇÕES ESPECÍFICAS	5
4.1.	- OBJETIVOS CLAROS	5
4.2.	- ESTRUTURA DE MERCADO DESEJADA	7
4.3.	- HORIZONTE DE TRABALHO: 5 A 10 ANOS	10
4.4.	- ESTRATÉGIA FIRME	11
4.5.	- ARCABOUÇO REGULATÓRIO	11
4.6.	- ÓRGÃO REGULADOR INDEPENDENTE	13
4.7.	- FORMA DE PRIVATIZAÇÃO	14
4.8.	- IMPLICAÇÕES SOCIAIS	15
5.	- CONCLUSÕES	16

m. institucional

35.077 MC (0839)

B8232

1995

MC

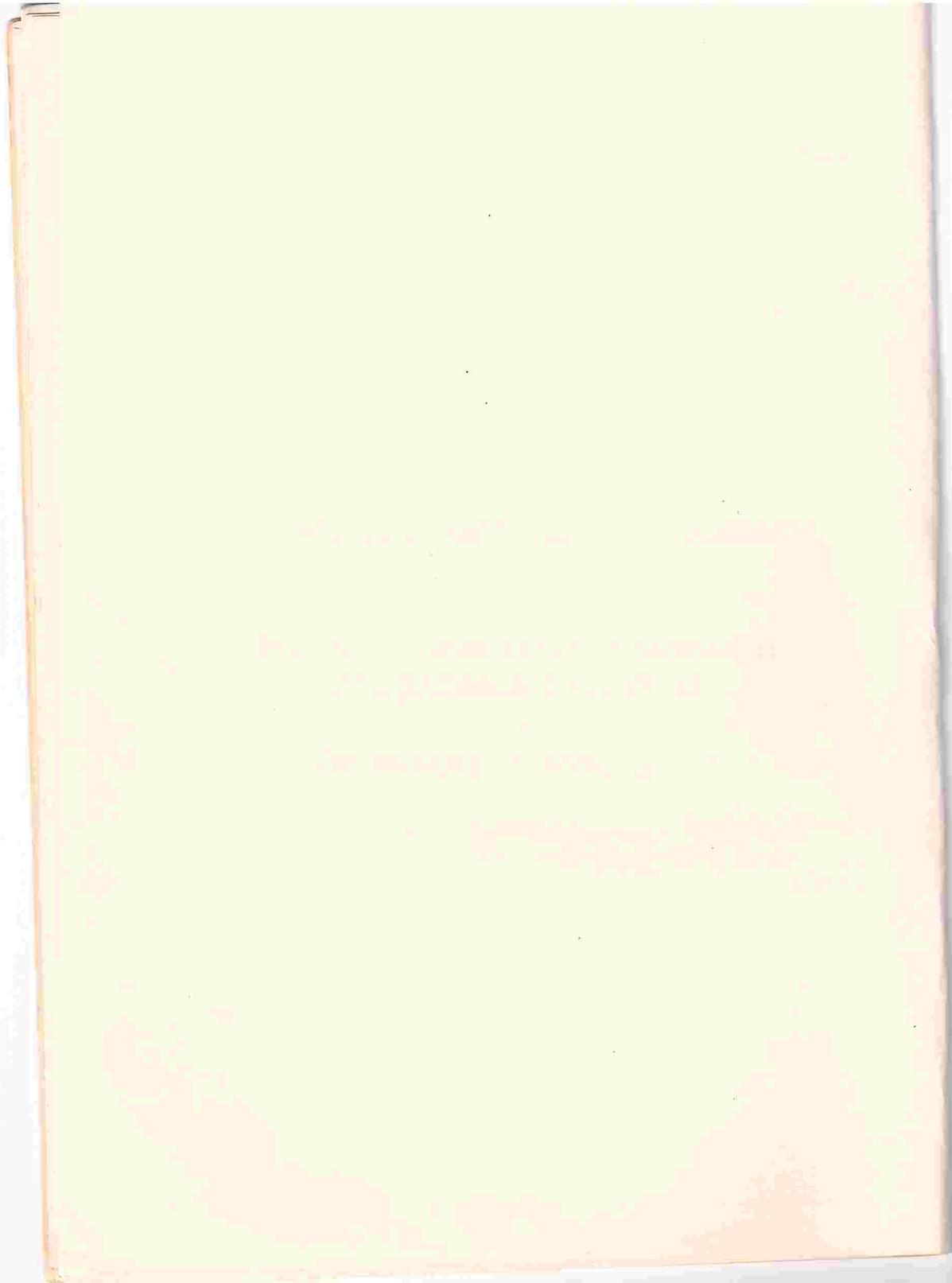
c.b. = 67084

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES

**REFORMA ESTRUTURAL DO SETOR
DE TELECOMUNICAÇÕES**

PROGRAMA DE TRABALHO

NOVEMBRO 1995



REFORMA ESTRUTURAL DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES

PROGRAMA DE TRABALHO

1. OBJETIVO

O objetivo deste documento é descrever o programa de trabalho de coordenação das ações, no âmbito do Ministério das Comunicações, necessárias à reforma estrutural do setor de telecomunicações brasileiro, em conformidade com a emenda aprovada pelo Congresso Nacional, alterando a redação do inciso XI do artigo 21 da Constituição Federal.

2. PREMISSAS

As premissas que deverão nortear a reforma estrutural do setor de telecomunicações brasileiro são as que constam do documento intitulado **“Premissas e considerações gerais para a reforma estrutural do setor de telecomunicações”** (Anexo).

3. ORGANIZAÇÃO

Para desenvolver o trabalho de acordo com as premissas indicadas, adotou-se uma organização informal estruturada em dois níveis - operacional e diretivo, ambos sob a direção do Secretário-Executivo do Ministério das Comunicações.

3.1. Nível operacional

O nível operacional é constituído por um grupo trabalhando em regime de dedicação especial no Ministério das Comunicações, chamado **Grupo Executivo**. Suas atribuições incluem, entre outras, a coordenação e o desenvolvimento de pesquisas, a elaboração e a análise de propostas, a consolidação/sistematização de textos e a articulação com as Secretarias do MC (Serviços de Comunicações, Administração de Radiofrequências e Fiscalização e Outorga).

Para o desenvolvimento de suas tarefas, esse grupo conta com consultoria externa especializada, contratada através da UIT - União Internacional de Telecomunicações (agência especializada das Nações Unidas para o setor de telecomunicações), para aprofundamento nos diversos aspectos da regulamentação.

3.2. Nível diretivo

O segundo nível se constitui no **Comitê Gestor**, composto pelos Secretários do MC, assessores do Ministro das Comunicações e diretores da TELEBRÁS. Tem, como atribuições básicas, balizar tecnicamente o trabalho e catalisar a participação das áreas que seus integrantes dirigem.

4. PRODUTOS A SEREM DESENVOLVIDOS

Numa primeira aproximação, estima-se que, para promover a reforma estrutural do setor de telecomunicações brasileiro, segundo as premissas alinhadas no Anexo a este documento, será necessário o desenvolvimento de ações que levem aos seguintes resultados:

- ◇ projeto de lei;
- ◇ regulamento da lei;
- ◇ interconexão;
- ◇ modelo tarifário;
- ◇ implantação do órgão regulador;
- ◇ modelos de editais de licitação;
- ◇ modelos de contratos de concessão;
- ◇ preparação do Sistema TELEBRÁS para atuar em ambiente de competição (na fase de transição);
- ◇ cronograma para introduzir a competição na prestação dos serviços.

Esse conjunto de produtos deverá ser suficiente para a completa definição do novo modelo institucional do setor de telecomunicações brasileiro. Esse entendimento estará sujeito, entretanto, a contínua revisão, de acordo com subsídios proporcionados pelo próprio andamento dos trabalhos.

O desenvolvimento de todos esses produtos demandará um período de tempo incompatível com a intenção de se introduzir, em curto prazo, a competição na prestação de alguns serviços, como os de telefonia celular, serviços via satélite e de comunicação de dados, além dos serviços de valor adicionado de maneira geral. Isso indica a necessidade de se definir uma regulamentação mínima para esses casos, de maneira a se assegurar que a orientação a eles aplicada esteja em sintonia com as linhas gerais do novo modelo institucional e que estejam sendo observadas todas as exigências da legislação vigente. Esse "produto" será chamado de "regulamentação mínima".

4.1. Projeto de lei

Trata-se de documento a ser encaminhado ao Congresso Nacional, como proposta do Poder Executivo, visando atender ao dispositivo constitucional que estabelece que "Compete à União 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**".

Na prática, essa lei deverá substituir, no que se refere aos serviços de telecomunicações (excluída a radiodifusão), o atual Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei n.º 4117/62), bem como a lei de criação da TELEBRÁS (Lei n.º 5792/72). Adicionalmente, devido à convergência tecnológica, deverá incluir aspectos referentes à TV a cabo.

No que se refere à **organização dos serviços**, a lei deverá dispor, por exemplo, sobre a conceituação dos diversos serviços, forma de sua exploração (incluindo a situação futura do Sistema TELEBRÁS), condições que os interessados devem satisfazer para pleitear uma licença, processo de seleção dos licenciados, formalização do ato de outorga, regras básicas de interconexão, tarifas e preços, condições para manutenção e para transferência da licença, requisitos de qualidade de serviço, obrigação referente ao serviço universal, etc.

Quanto à **criação de um órgão regulador**, a lei deverá abordar, entre outros aspectos, as suas atribuições (direitos e responsabilidades, como emissão de licenças, revisão de tarifas, certificação de equipamentos, administração do espectro de radiofrequências, gestão do plano de numeração, direito de investigação, etc), a nomeação e condições para substituição de seus integrantes, o

seu quadro e política de pessoal, fontes de recursos, vinculação (se a um dos Poderes, ou se independente), etc.

No que se refere a **outros aspectos institucionais**, a lei deverá cuidar, por exemplo, do tratamento ao capital estrangeiro, da acumulação de licenças por uma mesma pessoa ou grupo empresarial, da verticalização dentro do setor, das infrações e penalidades, das condições para uso de infra-estrutura de terceiros, dos acordos internacionais, dos interesses de segurança nacional, das vinculações com a política industrial e de desenvolvimento tecnológico do País, das disposições transitórias, etc.

Esse trabalho será desenvolvido pelo **Grupo Executivo**, com os balizamentos do **Comitê Gestor**, com a participação de consultoria externa. Pretende-se possibilitar o encaminhamento da proposta ao Congresso Nacional no primeiro trimestre de 1996.

4.2. Regulamento da lei

Trata-se de proposta de Decreto e da correspondente Exposição de Motivos para regulamentar a lei mencionada no item anterior e torná-la aplicável, associada a um determinado conjunto de documentos normativos de menor hierarquia (por exemplo, portarias ministeriais) operacionalizando as primeiras decisões.

O trabalho poderá ser iniciado em paralelo com a elaboração do projeto de lei; entretanto, seu desenvolvimento ficará dependente da deliberação do Legislativo quanto ao projeto de lei. Como primeira proposta, pretende-se dispor do regulamento da lei (e de seus complementos) cerca de um ano após a promulgação da lei.

O **Grupo Executivo**, em articulação com as áreas-fim do Ministério das Comunicações, coordenará o desenvolvimento dos vários documentos necessários à realização dessa atividade, aproveitando, sempre que possível, trabalhos já realizados. Em um processo iterativo, pretende-se chegar a um conjunto de documentos a serem colocados em audiência pública, para subsidiar a versão final a ser submetida à aprovação das autoridades competentes (Ministro de Estado e Presidente da República).

4.3. Interconexão

Para a introdução da competição, é fundamental que sejam definidos critérios que permitam a interconexão das redes e dos serviços dos diversos operadores.

A partir das regras básicas estabelecidas na Lei, devem ser definidos os critérios e procedimentos básicos para interconexão das redes dos diversos provedores de serviços, especialmente na fase inicial, em que terá os novos operadores estarão entrando em um mercado até então dominado pelas empresas antes monopolistas. Essa regulamentação abrangerá tanto aspectos técnicos (conectividade, interoperabilidade, numeração, etc.), como, principalmente, comerciais (custos de interconexão). Nesse último particular, ela deverá considerar também, caso essa não seja uma obrigação de todos os operadores, a questão do provimento do serviço universal.

O trabalho será desenvolvido em paralelo com a elaboração do projeto de lei, ficando obviamente sua conclusão subordinada ao texto final da lei. Um conjunto básico de regras de interconexão, que deverá fazer parte da "regulamentação mínima", deverá ser concluído até o encaminhamento do projeto de lei à Câmara dos Deputados. O conjunto completo será finalizado juntamente com o restante da regulamentação da lei.

4.4. Modelo tarifário

Analogamente ao caso das regras de interconexão, a existência de um modelo tarifário adequado é essencial para o estabelecimento da competição na prestação dos serviços. Esse modelo deve, por um lado, ser atrativo para os investidores que aportarão novos recursos ao setor e, por outro, permitir a viabilidade, em situação competitiva, das operadoras anteriormente monopolistas.

Atenção particular será dada aos aspectos tarifários dos serviços que se pretende abrir imediatamente à participação privada (celular, comunicação de dados e serviços via satélite); a solução para esse tema deverá fazer parte da "regulamentação mínima". Esse subconjunto de definições deverá estar em perfeita sintonia com as regras gerais do modelo, de vez que este deve ser íntegro e consistente.

A fase inicial do trabalho referente a este tópico deverá estar concluída até o encaminhamento do projeto de lei à Câmara dos Deputados. Poderá haver necessidade de revisão após a definição legal quanto à estrutura do mercado e às obrigações relativas ao serviço universal, como mencionado no item 4.1. Como o trabalho ora em andamento está sendo desenvolvido sob as premissas de competição na prestação dos serviços e de redução gradual dos subsídios cruzados, estima-se que a revisão poderá ser realizada em prazo curto, após a promulgação da nova lei.

4.5. Implantação do órgão regulador

Trata-se da definição da estrutura organizacional, do regimento interno, do quadro de pessoal, da política de pessoal, do orçamento e demais aspectos necessários à constituição do órgão regulador e sua implantação física propriamente dita. Inclui-se aqui a definição de uma estrutura mínima de fiscalização, necessária para o momento inicial da abertura do mercado à competição.

O trabalho já foi iniciado, no que diz respeito à definição da estrutura mínima de fiscalização, e será aprofundado após a promulgação da nova lei, em paralelo com o desenvolvimento de sua regulamentação, no que diz respeito à implementação do órgão regulador propriamente dito. Idealmente, pretende-se concluir a primeira fase juntamente com a definição da "regulamentação mínima", e a segunda fase do trabalho simultaneamente com a regulamentação da lei.

4.6. Modelos de editais de licitação

Trata-se da preparação de modelos de editais de licitação para seleção de empresas candidatas a receber outorga de concessões, permissões ou autorizações, de acordo com as exigências a serem fixadas na lei e nos regulamentos aplicáveis. Esses modelos deverão ser adequados a cada modalidade de serviço, em função de suas peculiaridades e exigências específicas.

Os modelos de editais serão necessários para permitir a aplicação prática das disposições do novo modelo institucional, permitindo a padronização de procedimentos e maior velocidade na introdução ordenada da competição no mercado.

O trabalho será desenvolvido em duas etapas. A primeira delas terá aplicação nos casos dos serviços que se pretende abrir imediatamente à participação privada (telefonia celular, comunicação de dados, serviços via satélite), cuja conclusão depende da disponibilidade da "regulamentação mínima"; após isso, estima-se sua conclusão em prazo da ordem de dois meses. A segunda etapa será desenvolvida após a promulgação da nova lei, como parte de sua regulamentação.

4.7. Modelos de contratos de concessão

Trata-se da preparação de modelos de contratos de concessões, permissões ou autorizações, de acordo com as exigências a serem fixadas na lei e nos regulamentos aplicáveis. Esses modelos deverão ser adequados a cada modalidade de serviço, em função de suas peculiaridades e exigências específicas. Incluem-se aqui os contratos a serem celebrados com as concessionárias e permissionárias atuais, tanto as de telefonia como as dos demais serviços explorados comercialmente (TV a cabo, *paging*, *trunking*, serviços via satélite, etc), estabelecendo seus direitos e obrigações no novo cenário, em especial no que diz respeito a interconexão.

Esses modelos de contratos serão necessários para permitir a aplicação prática das disposições do novo modelo institucional, permitindo a padronização de procedimentos e maior velocidade na introdução ordenada da competição no mercado.

Da mesma forma que no caso anterior, o trabalho será desenvolvido em duas etapas. A primeira delas terá aplicação nos casos dos serviços que se pretende abrir imediatamente à participação privada (telefonia celular, comunicação de dados, serviços via satélite, serviços de valor adicionado em geral), cuja conclusão depende da disponibilidade da "regulamentação mínima"; após isso, estima-se sua conclusão em prazo de cerca de dois meses. A segunda etapa será desenvolvida após a promulgação da nova lei, como parte de sua regulamentação.

4.8. Preparação do Sistema TELEBRÁS para atuar em ambiente de competição (na fase de transição)

A evolução futura do Sistema TELEBRÁS constitui a parte mais importante da estrutura do mercado de telecomunicações no novo cenário que se pretende construir. Além disso, a forma dessa evolução é que

possibilitará o atendimento das premissas citadas no item 2 deste documento.

Portanto, é necessário que se proceda a uma reavaliação da legislação e dos dispositivos regulamentares que cerceiam a atuação do Sistema TELEBRÁS do ponto de vista empresarial, reduzindo as possibilidades de competição com empresas privadas, bem como das possibilidades de remoção desse cerceamento.

Devem ser desenvolvidas também as seguintes tarefas:

- definição do futuro desejado para o Sistema TELEBRÁS, especificamente no tocante à sua manutenção como sistema empresarial, ou sua fragmentação;
- avaliação da organização empresarial do STB e da conveniência de redefinição das áreas de concessão;
- avaliação da viabilidade econômica, financeira e técnica de novas áreas de concessão; estudo de critérios societários, administrativos e financeiros para a reorganização empresarial do STB em função das novas áreas de concessão, incluindo cronograma de implementação;
- estratégia para o programa de privatização do Sistema TELEBRÁS (ou das empresas operadoras reorganizadas), incluindo os aspectos societários, econômicos, financeiros e estratégicos;
- definição do papel da TELEBRÁS e da EMBRATEL no novo cenário.

As principais linhas deverão constar do projeto de lei a ser encaminhado ao Congresso e seu detalhamento ocorrerá após a aprovação da nova lei pelo Legislativo, em paralelo com a sua regulamentação. A estratégia e o seu cronograma de implementação deverão estar definidos no mesmo prazo que a regulamentação da lei.

4.9. Cronograma para introduzir a competição na prestação dos serviços

A existência de um cronograma para a abertura do mercado é importante tanto para os novos investidores como para os atuais operadores, que deverão se preparar para enfrentar a competição; além

disso, ela é necessária para a harmonização com o cronograma de implementação do órgão regulador.

Deve-se, portanto, formular uma estratégia para introdução da competição na prestação de serviços de telecomunicações, considerando aspectos geográficos, técnicos, econômicos e financeiros. Essa estratégia deverá contemplar a abertura inicial dos setores de telefonia celular, comunicação de dados, serviços via satélite e serviços de valor adicionado em geral, ampliando-se gradativamente até alcançar os serviços básicos. Deverá ser considerada também a possibilidade da abertura do mercado de telefonia local, através do aproveitamento de alternativas tecnológicas, como forma de canalizar os investimentos para o atendimento a curto prazo da demanda por serviços básicos.

A conclusão desta etapa deverá ocorrer juntamente com a do projeto de lei a ser encaminhado à Câmara dos Deputados, podendo requerer ajustes em função da versão final da nova lei que vier a ser aprovada.

4.10. Regulamentação mínima

A "regulamentação mínima" é essencial para se assegurar que a direção inicialmente imprimida à abertura do mercado, com a participação de empresas privadas na exploração de alguns serviços, esteja efetivamente alinhada com os grandes rumos que se pretende para o novo modelo institucional de telecomunicações, a ser desenhado pela nova lei, conforme item 4.1, atendidas as premissas alinhadas no item 2.

Trata-se, portanto, da definição de um conjunto mínimo de dispositivos regulamentares que, aplicado aos casos em que se pretende implantar, a curto prazo, o regime de competição na prestação dos serviços, assegure que sua orientação esteja em sintonia com as linhas gerais do novo modelo institucional de telecomunicações. Abrange, portanto, disposições referentes ao modelo tarifário, à interconexão, à estrutura do mercado (incluindo as principais linhas referentes à evolução futura do Sistema TELEBRÁS), às exigências mínimas que os interessados deverão atender em termos de sua qualificação para se habilitarem a receber uma licença, aos critérios para manutenção e transferência de licenças, às exigências em termos de qualidade de serviço, etc. Sua conclusão deverá ocorrer conjuntamente com a da elaboração do projeto de lei.

ANEXO

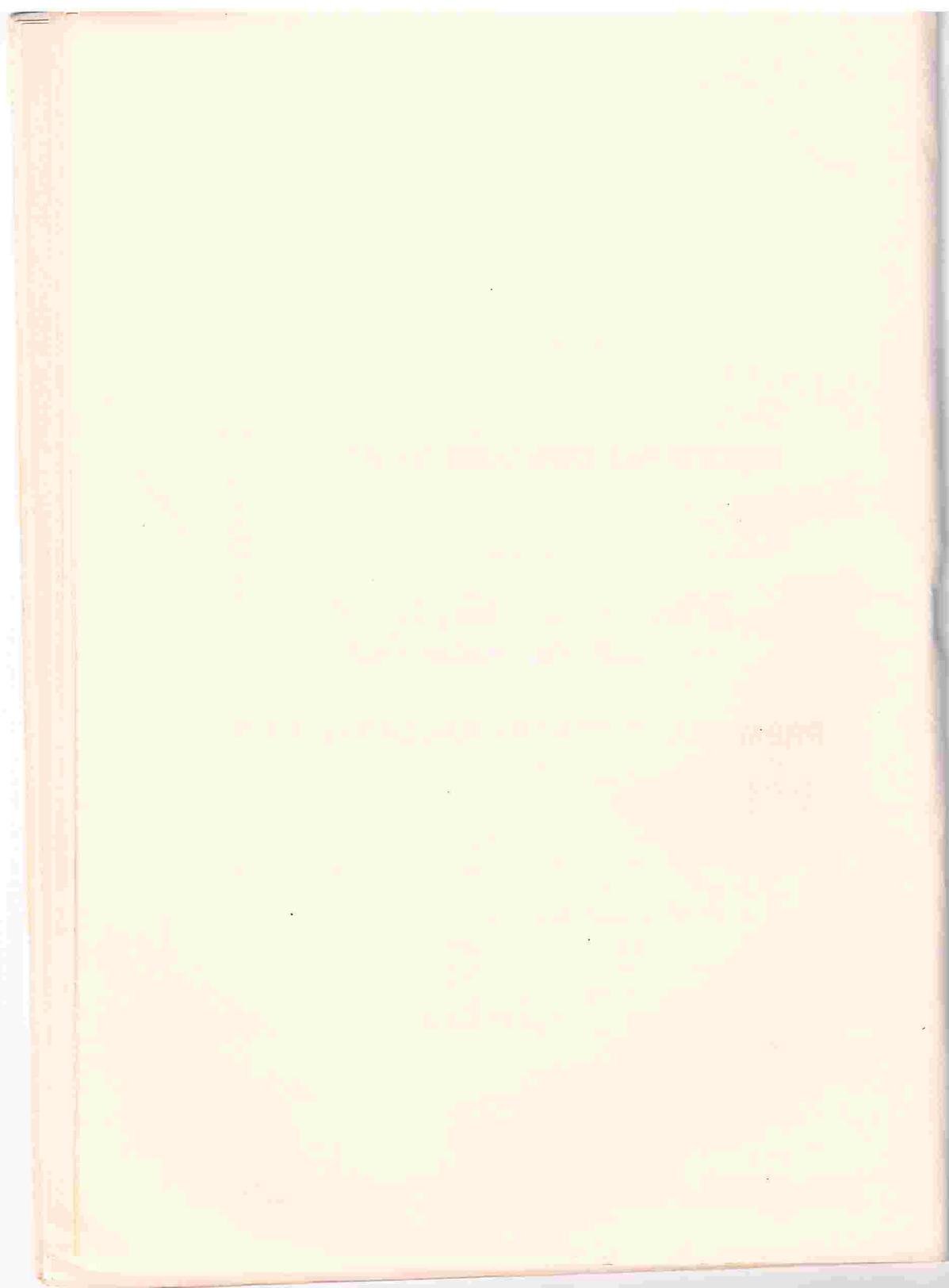
**PREMISSAS E CONSIDERAÇÕES GERAIS
PARA A REFORMA ESTRUTURAL DO SETOR DE
TELECOMUNICAÇÕES**

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES

**REFORMA ESTRUTURAL DO SETOR
DE TELECOMUNICAÇÕES**

PREMISSAS E CONSIDERAÇÕES GERAIS

NOVEMBRO 1995



PREMISSAS E CONSIDERAÇÕES GERAIS PARA A REFORMA ESTRUTURAL DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES

1. OBJETIVO

O objetivo deste documento é alinhar as premissas básicas para o desenvolvimento dos trabalhos referentes à reforma estrutural do setor de telecomunicações no Brasil, em seqüência à aprovação, pelo Congresso Nacional, da emenda alterando a redação do inciso XI do Art. 21 da Constituição Federal. Por setor de telecomunicações deve-se entender, para as finalidades deste documento, todo o segmento de exploração de serviços de telecomunicações, com exceção da radiodifusão.

Adicionalmente, serão feitas considerações específicas baseadas em experiências de outros países em tarefas dessa natureza, que, devidamente adaptadas para o caso brasileiro, servirão de referência para que se caminhe, durante todo o projeto, sempre na direção pretendida.

2. PREMISSAS

As premissas que deverão nortear a reforma estrutural do setor de telecomunicações brasileiro são as seguintes:

a) a reforma deve ter por objetivo adequar a estrutura do setor de telecomunicações ao novo cenário que se pretende para o Brasil, significando, simultaneamente:

- o setor de telecomunicações como indutor da democratização da estrutura de poder no País;
- o setor de telecomunicações como vetor do aumento de competitividade da economia brasileira;
- o setor de telecomunicações como vetor do desenvolvimento social do País, proporcionando condições para a redução das desigualdades entre regiões geográficas e entre classes de renda pessoal/familiar;

b) o novo modelo deverá ter como referência os interesses dos usuários dos serviços de telecomunicações e, para tanto, deverá assegurar:

- a busca do 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;
- preços razoáveis para os serviços de telecomunicações.

c) o novo modelo deverá incentivar o aumento da participação de capitais privados, nacionais e estrangeiros, nas atividades relacionadas ao setor de telecomunicações;

d) o novo modelo deverá ser concebido com a pretensão de que tenha a mais longa vida possível, de maneira a não se tornar prematuramente obsoleto pela evolução tecnológica. Isto é, a tecnologia deverá ser utilizada tanto para proporcionar mais opções para a prestação de novos serviços quanto para a redução de custos dos serviços tradicionais, garantidas a qualidade desses serviços e a possibilidade de interconexão dos diversos sistemas em suas diversas etapas de evolução;

e) o novo modelo deverá estimular a participação ativa do setor de telecomunicações brasileiro no contexto internacional, fundamentando o relacionamento com as demais nações sobre o princípio da reciprocidade;

f) 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;

g) a transição para o novo modelo deverá ocorrer de forma a preservar o interesse público;

h) o trabalho deverá ser desenvolvido com total transparência e as propostas dele resultantes deverão ser discutidas com a sociedade e com o Congresso Nacional.

3. O CONTEXTO

A reforma estrutural das telecomunicações no Brasil será discutida e implementada no contexto das profundas transformações pelas quais passa esse setor em nível mundial, ditadas por três forças, ou vetores, que se inter-relacionam e, em certa medida, se determinam reciprocamente:

- a) a globalização da economia;
- b) a evolução tecnológica; e
- c) a rapidez das mudanças no mercado e nas necessidades dos consumidores.

Nesse sentido, a regulamentação vigente é inadequada ao contexto atual, pois foi concebida sob a égide de um mercado essencialmente monopolístico e pouco diversificado, em estágio tecnológico já amplamente superado.

As necessidades atuais dos negócios exigem, cada vez mais, acesso pleno à crescente "economia da informação". Já é uma realidade a expectativa de que a indústria intensiva em informações (redes públicas, bancos de dados, *home shopping*, TV interativa, etc) crescerá fortemente e tornar-se-á parte significativa do PIB em diversos países, de maneira que a eficiência dos serviços de telecomunicações será fator de competitividade tanto para essa indústria como para os próprios mercados em que elas se inserem, em um contexto marcado pela globalização.

As empresas que desejam manter suas vantagens competitivas defrontam-se com exigências cada vez maiores e mais diversificadas em termos de processamento de informações e de telecomunicações. A competitividade no mercado internacional depende cada vez mais da eficiência no acesso e no uso da informação, o que por sua vez é função da eficiência relativa dos sistemas de telecomunicações disponíveis no país, comparados aos dos países dos concorrentes e dos parceiros comerciais, bem como da eficiência com que as telecomunicações ligam o país aos seus mercados e competidores globais. Portanto, a maneira pela qual um país provê e regulamenta seus serviços de telecomunicações deve ser de algum modo influenciada pela forma como esses serviços são providos e regulamentados internacionalmente.

A necessidade de adoção de uma regulamentação que permita que as operadoras possam reagir rapidamente aos imperativos do mercado e da evolução tecnológica, oferecendo assim toda a gama de serviços de telecomunicações exigida pela sociedade, não significa que não se deva conferir peso adequado ao papel social das telecomunicações. Num país como o Brasil, com baixo grau de atendimento à demanda, deve continuar sendo um objetivo central da política a oferta de serviços básicos de telecomunicações em toda a extensão do seu território, de forma não discriminatória, com atributos uniformes de disponibilidade, acesso e conectividade, e a preços satisfatórios.

Dada a multiplicidade de aspectos envolvidos nessa questão, bem como os diversos interesses em jogo, é fundamental que o desenvolvimento da reforma seja conduzido de forma transparente, participativa e, principalmente, determinada. Esse trinômio - **transparência, participação e determinação** - é ponto comum nas recomendações que se obtêm inquirindo sobre o assunto tanto consultores individuais como instituições do setor ou a UIT - União Internacional de Telecomunicações, agência especializada das Nações Unidas na área de telecomunicações.

Outro aspecto importante da abordagem do tema é que a reforma é inadiável e o Governo deve cuidar para que ela seja bem feita. O enfoque principal deve ser no objetivo de bem servir a sociedade, obtendo o compromisso adequado entre disponibilidade, custo e qualidade dos serviços. Ao mesmo tempo, o processo deve ser conduzido de forma a não dilapidar o valor das atuais operadoras.

Nesse sentido, ganham importância a elaboração e a implementação imediatas de um programa de reestruturação das atuais empresas operadoras estatais, com o objetivo de melhorar sua competitividade e, assim, permitir que possam operar lucrativamente em um mercado liberalizado e competitivo, o que permitirá, na sua privatização, que a venda ocorra pelo preço justo. Esse programa deve contemplar tanto aspectos organizacionais como gerenciais, incluindo-se nestes últimos uma redução significativa das restrições atualmente impostas à sua gestão.

4. CONSIDERAÇÕES ESPECÍFICAS

A experiência internacional disponível permite que se possa elencar, de forma estruturada, uma série de considerações sobre a forma de abordagem dos diversos aspectos relacionados com o desenvolvimento de uma reforma como a que se pretende no Brasil.

As principais dessas considerações são as que se seguem¹ :

4.1. Objetivos claros

Não existe um conjunto “adequado” de objetivos que sirva para todos os países. Cada país deve ter o seu, definido em função de suas prioridades, de sua situação no momento inicial da reforma, de suas condições culturais, legais, políticas e econômicas e das pressões por mudanças por parte do mercado. Assim, alguns países precisam expandir seus serviços básicos de telecomunicações e elevar os níveis de qualidade a padrões aceitáveis; outros, já providos de infra-estrutura, buscam a modernização de seus sistemas e o provimento de serviços avançados, elevando a competitividade de seus operadores a padrões de primeira classe. A maioria dos países situa-se no primeiro grupo. O Brasil, entretanto, tem necessidades peculiares que determinam a sua inclusão nos dois grupos, uma vez que, ao mesmo tempo em que suas grandes corporações demandam soluções sofisticadas, como por exemplo VSAT², existe uma quantidade muito grande de consumidores individuais, cujo anseio é somente ter acesso a um telefone em sua casa.

Dessa forma, devem ser discutidas a validade, a importância relativa e a oportunidade do estabelecimento de objetivos em questões tais como:

- a elevação da qualidade do serviço a padrões internacionais;
- garantia de crescimento sustentado da rede e da infra-estrutura e, conseqüentemente, da capacidade de

¹ Ver Scott Beardsley & Michael Patsalos-Fox, em “Getting telecoms privatization right”, publicado pela “The McKinsey Quarterly” 1995, nr.1, pág. 3 a 26. Ver também “Australian telecommunications services: a new framework - Summary of statement by the Minister for Transport and Communications - 25.05.88”.

² VSAT (Very Small Aperture Terminal) é uma técnica de transmissão de dados por satélite muito utilizada por corporações que possuem uma rede de filiais ou coligadas dispersas sobre uma grande área geográfica.

- oferta de novos serviços.
- incentivo às atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D);
- manutenção da sabedoria do governo sobre as empresas do setor;
- garantia dos direitos dos empregados e da oportunidade de sua participação na propriedade das empresas a serem privatizadas;
- manutenção das empresas operadoras sob controle de acionistas nacionais;
- garantia de serviço universal, com acesso em todo o território nacionais em bases equitativas e a preços satisfatórios;
- as taxas de penetração da rede;
- acesso às *information highways* por parte das escolas, bibliotecas e centros de saúde; etc.

Adicionalmente deve ser discutida a oportunidade da fixação de objetivos em áreas que transcendem ao próprio setor de exploração de serviços de telecomunicações, tais como:

- a capacitação de todos os segmentos da indústria de telecomunicações (fabricantes, operadores, prestadores de serviços, *software houses*, provedores de informação) para participarem efetivamente do mercado local e internacional, aproveitando-se de sua grande expansão; e
- a promoção do desenvolvimento de outros setores da economia através da oferta comercial de uma completa gama de serviços de telecomunicações aos menores preços possíveis.

A definição de objetivos claros aumenta a credibilidade, a transparência e a velocidade de implementação, e serve para moldar a reestruturação de forma abrangente. Alcançar esses objetivos em uma indústria sujeita a uma dinâmica tão complexa, como é o caso do setor de telecomunicações, requer uma visão clara da forma como o ambiente de telecomunicações deve evoluir.

Nos itens a seguir são feitas considerações adicionais sobre objetivos e alternativas de decisão na reforma estrutural do setor de telecomunicações, nos diversos aspectos do tema.

4.2. Estrutura de mercado desejada

Deve ser definida a estrutura que se deseja para o mercado, deixando claro qual é a opção escolhida, entre as duas alternativas possíveis:

- promover a rápida introdução da competição em todos os níveis, deixando o próprio mercado regular seu futuro; ou
- definir um conjunto estável de oligopólios regulados, de forma a adequar sua lucratividade ao nível de risco e a comprometê-los com o atendimento a objetivos de natureza social.

Em países como o Brasil, onde a maioria da população não tem acesso ao serviço telefônico, é necessário equacionar corretamente a introdução da competição, e a conseqüente melhoria nos preços e na qualidade, com a obrigação, a ser imposta às operadoras dominantes, de assegurar o acesso universal aos serviços básicos.

O Chile adotou uma estratégia "radical" ao introduzir a competição livre logo após a privatização da antiga Entel; a Argentina adotou uma estratégia "condicional", com a concessão de monopólios regionais até o ano 2000, com a possibilidade de sua cessação até 3 anos antes do prazo, em caso de não cumprimento das exigências quanto a melhoramentos na infra-estrutura e na qualidade do serviço. México e Venezuela adotaram um esquema mais conservador, com prazos de monopólio de 6 e 9 anos, respectivamente.

A experiência mostra que uma competição limitada pode ser um modelo adequado de introdução da competição quando a operadora monopolista encontra-se em situação vulnerável e se deseja que os ajustes necessários a torná-la competitiva se façam, por razões sociais ou econômicas, de forma progressiva. Uma competição limitada é mais fácil de se regular e sua dinâmica é mais estável e não predatória, possibilitando às partes fôlego para viabilizarem seus investimentos; com ela é possível a obtenção de resultados significativos a curto prazo, como se verificou no México e na Venezuela. Entretanto, poderão surgir problemas no médio ou longo prazo, caso não haja uma melhora substancial da produtividade dessas operadoras.

Por outro lado, a abertura irrestrita do mercado desde o início pode colocar em risco a lucratividade de todos, prejudicando objetivos de longo prazo, como o desenvolvimento da infra-estrutura, em função da escassez de recursos para investimento.

Para a definição da estrutura de mercado desejada deve-se, portanto, levar em consideração os elevados investimentos necessários à implantação da infra-estrutura, a estrutura tarifária e a obrigatoriedade do serviço universal, além da estrutura operacional e administrativa das atuais empresas operadoras.

Isso significa que se deve tratar das seguintes questões:

- por quanto tempo ainda deve ser mantida a situação atual de monopólio na prestação de serviços básicos, e quais são esses serviços;
- nesse período, como deve ser traçada a linha demarcatória entre monopólio e competição na prestação dos demais serviços; e
- do momento em que as atuais operadoras serão liberadas de restrições gerenciais, de modo a permitir-lhes lançar-se à competição, adquirindo maior efetividade em seu desempenho.

Existe uma grande interação entre a implantação da competição e a reestruturação das operadoras antes monopolistas, com implicações profundas, inclusive, no valor de suas ações em bolsa e, conseqüentemente, no valor de seu controle acionário.

Dessa forma, a preparação das atuais empresas operadoras estatais para operarem em regime de competição, incluindo a sua reorganização administrativa, empresarial, financeira e das suas áreas de concessão, deverá preceder o processo de sua privatização.

Deve-se ter em mente que a reforma fatalmente disparará uma reação em cadeia de forças nos campos da regulação, competição, clientes e tecnologia, que poderão revolucionar a estrutura do mercado. Isso se deve, em parte, ao fato de que a evolução tecnológica está no centro da transformação dessa estrutura e, com a digitalização dos sistemas, que permite a integração de serviços numa mesma rede, o esquema tradicional de regulação tornou-se ultrapassado e ineficaz. Por

outro lado, ante a disponibilidade de prestadores de serviços alternativos, as reações dos clientes nem sempre são de fidelidade aos seus provedores originais.

Assim, devem ser tratadas também as seguintes questões:

- necessidade ou não de limitação na quantidade de competidores que deve ser admitida por segmento de mercado;
- divisão do país em áreas geográficas para exploração de cada serviço;
- perfil que os competidores devem ter, e quando serão admitidos;
- qual o tipo de contribuição para o desenvolvimento do setor que se deve esperar de cada novo participante;
- como deve atuar o regulador para disciplinar o mercado; e nível de privatização das atuais operadoras.

As respostas variam de acordo com os objetivos desejados.

Deve-se ter em mente também que a disponibilidade da solução *wireless*³ amplia as opções possíveis para a introdução da competição no mercado, e sua eventual adoção pode trazer benefícios devido à maior velocidade de implementação.

Adicionalmente, deve-se considerar que a evolução das fibras ópticas e das técnicas de compressão de sinais implica num aumento da capacidade de transmissão da infra-estrutura já existente, o que, aliado ao licenciamento de novos operadores, poderá levar a um excesso de oferta nas áreas de longa distância e internacional, reduzindo assim as margens de exploração desses negócios. Por outro lado, as tecnologias de acesso sem fio e de faixa larga possibilitarão às operadoras de TV a cabo e de sistemas celulares disputarem o mercado de serviços locais, até então dominado pelo tradicional monopólio das empresas de telecomunicações com suas redes convencionais. Os subsídios cruzados entre esses serviços estão, portanto, com seus dias contados.

³ Por solução *wireless* (sem fio) entendam-se as técnicas de acesso via rádio ao sistema de telecomunicações, que dispensam a necessidade de construção de rede de assinantes, seja com os tradicionais dutos e cabos de pares, seja com os modernos cabos de fibras ópticas.

Outro ponto importante a considerar é o que diz respeito à garantia da disponibilidade de opções de acesso a equipamentos para os consumidores, tanto os finais, como os operadores. Ou seja, é preciso assegurar a competição justa em todos os elos do sistema, para que os benefícios trazidos pelo avanço tecnológico, pelas novas facilidades, pelos novos serviços, sejam distribuídos de maneira equilibrada entre todos os atores - operadoras, fornecedores de equipamentos e consumidores, e não recaiam exclusivamente sobre estes últimos os ônus derivados de uma eventual falta de opções.

A complexidade dessas questões fez com que alguns governos europeus tenham decidido estender a situação de monopólio nos serviços básicos até 1998, de modo a dar tempo a suas empresas de se tornarem aptas à competição. Outros, como a Holanda e a Dinamarca, decidiram acelerar a introdução da competição nos serviços de faixa larga; outros ainda, como a Alemanha, pretendem separar em unidades distintas, dentro da operadora estatal, a exploração da telefonia e da distribuição de TV a cabo, como forma de viabilizar a competição em nível de infra-estruturas no acesso local, enquanto avaliam os efeitos que terão sobre esse segmento do negócio a entrada em cena dos operadores dos serviços de comunicações pessoais (PCS).

Entretanto, deve-se considerar que a maioria dos países da Europa Ocidental já tem atendida a demanda por serviços básicos e, conseqüentemente, o objetivo de seus processos de reforma é mais voltado para aumentar a diversidade da oferta de serviços e para reduzir os preços atualmente pagos pelos usuários.

Situação diversa é a do Brasil, que necessita também de investimentos para acelerar a expansão da infra-estrutura e viabilizar, o mais rapidamente possível, o atendimento à demanda existente.

4.3. Horizonte de trabalho: 5 a 10 anos

Embora o processo de reforma estrutural, traduzido na elaboração e aprovação da nova lei e dos regulamentos dela decorrentes, possa ser completamente desenvolvido num prazo da ordem de um a dois anos, seus efeitos só refletirão totalmente o cenário idealizado num prazo maior, que poderá ser de 5 a 10 anos, estabelecendo um período de transição do mercado que exigirá paciência, persistência e visão de longo prazo.

Uma evolução nesse ritmo é previsível porque tanto as empresas que atualmente já estão no mercado como aquelas que pretendem dele participar precisarão de tempo para identificar as oportunidades adequadas a seus interesses, mobilizar os recursos financeiros e humanos necessários, realizar os investimentos e iniciar a operação, e somente começarão a fazer isso depois de obterem as correspondentes outorgas.

Como a evolução da tecnologia abre possibilidades tão amplas que dificultam sobremaneira que se tenha uma visão precisa de como poderá ser a estrutura do mercado no futuro, tão importante como o desenho dessa estrutura é uma visão abrangente dos resultados que o setor poderá gerar, ao longo do tempo, para a sociedade como um todo e para os indivíduos em particular.

4.4. Estratégia firme

Após definida uma estratégia para se atingir a visão idealizada da estrutura do mercado, ela deve ser seguida com firmeza, evitando-se os desvios causados por incursões experimentais, o que sempre provoca impactos imprevisíveis nas premissas originais.

À medida que os objetivos vão sendo alcançados, entretanto, a estratégia pode ser ajustada, bem como novos objetivos podem ser estabelecidos.

Foi o que ocorreu na Grã-Bretanha, hoje tida como um modelo de liberalização do mercado; lá o processo já tem onze anos de contínua evolução, desde o início da privatização da British Telecom, até chegar ao ponto em que está hoje. No México, a Telmex teve um prazo de exclusividade de 6 anos, a partir de 1990, para aumentar o valor de sua transferência para o setor privado e, ao mesmo tempo, forçar a expansão da infra-estrutura. Já os países continentais da União Européia estabeleceram, no final da década de 80, um processo gradual de liberalização que culminará em janeiro de 1998 com a abertura à competição dos serviços de voz, dando assim oportunidade às empresas até então monopolistas de se prepararem para o novo cenário.

4.5. Arcabouço regulatório

A importância e a complexidade das questões regulatórias não podem ser subestimadas, uma vez que elas determinarão não só a

“saúde” dos negócios em telecomunicações, como também o valor do que será transferido dos atores existentes para os novos entrantes, acionistas e para o público.

Esse arcabouço inclui; entre outras, as seguintes questões:

- concessão de licenças;
- interconexão;
- defesa da competição;
- transparência;
- serviço universal;
- facilidades de acesso;
- condições tarifárias (por exemplo, do tipo *price cap*⁴);
- obrigações quanto a investimentos e qualidade de serviço;
- rebalanceamento tarifário e eliminação de subsídios cruzados;
- definição das áreas de concessão;
- revenda de serviços e de capacidade;
- *bypass*⁵ da rede de serviços básicos;
- administração de freqüências e do plano de numeração;
- certificação de equipamentos;
- direitos de passagem;
- propriedade da infra-estrutura;
- fiscalização do cumprimento de obrigações;
- aplicação de penalidades; etc.

Essas questões são altamente interdependentes e devem ser tratadas em conjunto, como um todo.

Tome-se, por exemplo, a questão aparentemente simples da interconexão. Os pagamentos entre operadores para originar ou terminar chamadas são cruciais para determinação dos resultados das empresas, porque eles são geralmente os principais custos de um *newcomer*⁶. O problema surge do fato de que o custo da interconexão pode ser calculado de diferentes maneiras e não é incomum ocorrer que duas

⁴ *Price-cap* é uma forma de controle das tarifas que impõe um limite superior (*cap*) para a sua evolução ao longo do tempo, geralmente com uma redução real em relação a um índice de variação de preços ao consumidor; no Brasil poderia ser do tipo IPCA menos x%.

⁵ Por *bypass* entende-se, por exemplo, a ligação direta de uma determinada rede privada aos circuitos internacionais, sem passar pela operadora local ou mesmo nacional.

⁶ Chama-se geralmente de *newcomer* uma nova empresa operadora autorizada a participar de um mercado em que já existem outros operadores estabelecidos.

estimativas de custo do serviço universal e do acesso à rede da operadora dominante, ambas analiticamente rigorosas, difiram entre si em várias ordens de grandeza.

Deve-se, portanto, fazer um balanço entre as regras de interconexão e outros objetivos da política, com clara consciência de causas e efeitos. Baixas tarifas de interconexão, associadas à potencial perda de mercado para os novos competidores, podem reduzir o preço a ser pago pela operadora estatal monopolista em um processo de privatização, mas aumenta o preço que o governo pode obter pela outorga da licença a esses novos competidores.

Um outro grande desafio será estabelecer um sistema capaz de ajustar o ambiente regulatório à evolução da tecnologia ou do mercado, uma vez que mudanças tecnológicas podem alterar significativamente o resultado, mesmo da mais bem planejada indústria.

4.6. Órgão regulador independente

É de fundamental importância definir-se, o mais cedo possível, como será a estrutura de regulação.

O que vem sendo feito pela maioria dos países é a implantação de um órgão regulador dinâmico, altamente competente e independente, para disciplinar o mercado em nome do governo, dos consumidores, das empresas e da sociedade em geral.

Normalmente o órgão regulador deve desempenhar três papéis fundamentais:

- **regulamentação técnica:** proteção da qualidade e da segurança e garantia da interoperabilidade em toda a extensão da rede pública;
- **assegurar a competição justa:** promoção de condutas adequadas entre os concorrentes, exigindo a separação contábil ou mesmo estrutural dos serviços prestados em regime de competição; e a
- **proteção dos consumidores contra práticas de dominação de mercado:** por meio do estabelecimento de controle de preços, das condições de prestação do serviço universal e da monitoração das reclamações quanto à forma de prestação

dos serviços.

Não é atribuição do órgão regulador a formulação de políticas, atividade que cabe ao Governo, por meio do Ministério.

Quanto ao órgão regulador, é importante estabelecer com clareza:

- a sua jurisdição;
- os mecanismos de resolução de disputas;
- a sua organização;
- o seu quadro de pessoal e sua política de recursos humanos;
- a sua autoridade de fiscalização e de aplicação de sanções;
- a forma de se dar transparência a seus atos;
- as suas fontes de recursos; e
- a forma de se lhe assegurar independência política.

Esse último ponto é de capital importância, pois dele dependerá o sucesso de toda a reestruturação; para isso, deve-se avaliar a possibilidade de que o órgão regulador seja efetivamente desvinculado administrativamente de qualquer dos Poderes da República, e que o processo de nomeação de seus dirigentes seja absolutamente transparente e baseado em critérios exclusivamente técnicos.

É fundamental que o órgão regulador tenha em seus quadros pessoal altamente capacitado tecnicamente, e conseqüentemente bem remunerado, o que significa a necessidade de procedimentos diferenciados dos usualmente adotados pela administração pública para o seu recrutamento, seleção, treinamento e desenvolvimento.

4.7. Forma de privatização

É preciso definir se a privatização das empresas operadoras estatais será realizada sob a forma de leilão, de oferta pública em bolsas, com exigência de pulverização das ações, ou se, por outro lado, com obrigatoriedade de que o comprador agregue experiência na área.

A privatização pode ser uma excelente oportunidade para obtenção de *know-how* de operadoras internacionais, bem como para a geração de oportunidades de emprego no País, através de estímulos a que as empresas estrangeiras que vierem a operar no mercado interno

desenvolvam localmente ao menos uma parte de sua tecnologia. Um critério essencial para a avaliação de prováveis parceiros pode ser, portanto, sua capacidade de atender a esse tipo de interesse. É importante o cuidado quanto a medidas a se tomar contra a eventual desistência do(s) parceiro(s) durante o processo de privatização, ou no caso de insuficiência de seu desempenho.

No caso brasileiro, deve-se definir ainda se a privatização do Sistema TELEBRÁS será feita empresa por empresa, isoladamente, ou em grupos de empresas aglutinadas em termos de áreas de concessão ou, ainda, se em um único bloco, mantendo-se a estrutura sistêmica atual.

A correta determinação do valor de venda é particularmente desafiadora, uma vez que os valores estimados são altamente sensíveis a mudanças de premissas. Além disso, os responsáveis pela condução do programa de privatização ficam vulneráveis às críticas de que estariam dilapidando as "jóias da coroa", principalmente porque o valor de mercado das ações da operadora tende a disparar após a privatização.

Adicionalmente, deve ser avaliado até que ponto o Governo pretende manter controle sobre as operadoras a serem privatizadas, em função de interesses estratégicos.

O exercício de algum controle pode ser implementado através de um tipo de *golden share*⁷ (como utilizado na Inglaterra e na Nova Zelândia), da manutenção de uma certa quantidade de ações com direito a voto, ou da celebração de contratos de concessão especialmente redigidos com essa finalidade.

4.8. Implicações sociais

A reforma terá implicações importantes em outras áreas que não a puramente econômica ou financeira, especialmente no campo social.

Uma das questões mais relevantes é a movimentação que se pode esperar na distribuição de postos de trabalho.

⁷ *Golden share* é um tipo de ação de propriedade do governo que, basicamente, lhe dá o direito de veto em determinados assuntos, previamente estipulados no estatuto da empresa; geralmente são temas de interesse geral, que não conflitam com objetivos de desempenho empresarial.

Por um lado, a competição, ou a necessidade de redução de tarifas ditada por mecanismos do tipo *price cap*, pode levar a reduções significativas no nível de emprego nas empresas operadoras, como ocorreu nos Estados Unidos e na Inglaterra. Por outro lado, a liberalização do mercado produz efeitos na economia como um todo, com a criação de novos empregos, gerados pelas novas operadoras e pelos investimentos adicionais na construção de infra-estrutura. Em um país como o Brasil, onde as demandas não atendidas são elevadas, este último fator deve superar largamente as conseqüências dos ajustes a serem realizados nas operadoras já existentes.

Além disso, deve ser considerado também o efeito benéfico que a disponibilidade de telecomunicações de alta qualidade e a preços satisfatórios tem sobre a competitividade da economia, o que auxilia o país a atrair e manter investimentos e empregos.

A obrigatoriedade do serviço universal, por seu turno, significando a possibilidade de acesso aos serviços de telecomunicações por parte de usuários remotos ou não rentáveis, tem impacto altamente positivo, de natureza social, que também deve ser considerado.

5. CONCLUSÕES

Como ficou demonstrado nos tópicos anteriores, a reforma estrutural do setor de telecomunicações, que ora se desenvolve no Brasil, será um processo de grande complexidade e de amplas repercussões nos diversos segmentos da economia do País e da vida das pessoas em geral. Nesse processo, não há margem para soluções simplistas, muito menos para açodamento.

Para que se possa atingir os grandes objetivos dessa reforma será fundamental a participação efetiva dos diversos segmentos da sociedade, de forma construtiva, subordinada aos interesses maiores do País.

