

FILIFE VILAVERDE DUARTE

**A PRIVATIZAÇÃO DO SISTEMA TELEBRÁS: O PAPEL DA ANATEL ANTES,
DURANTE E APÓS A PRIVATIZAÇÃO NA TELEFONIA FIXA**

Monografia apresentada ao Departamento de Economia do Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná como requisito parcial para obtenção do título de Bacharelado em Ciências Econômicas.

Prof. Orientador: Walter Tadahiro Shima

CURITIBA

2005

TERMO DE APROVAÇÃO

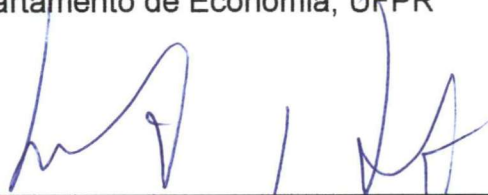
FILIPPE VILAVERDE DUARTE

A PRIVATIZAÇÃO DO SISTEMA TELEBRÁS: O PAPEL DA ANATEL ANTES, DURANTE E APÓS A PRIVATIZAÇÃO NA TELEFONIA FIXA

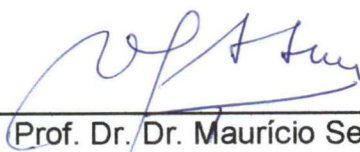
Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel no Curso de Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas na Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:



Prof. Dr. Walter Tadahiro Shima (Orientador)
Departamento de Economia, UFPR



Prof. Dr. Dr. Luis Antonio Domakoski
Departamento de Economia, UFPR



Prof. Dr. Dr. Maurício Serra
Departamento de Economia, UFPR

Agradeço primeiramente a Deus, por ter estado ao meu lado desde o primeiro dia de aula, há 5 anos atrás. Sem Ele, esta conquista não se realizaria.

Sou grato também por todo apoio e compreensão de minha esposa, família e amigos, que souberam compreender minha ausência por conta das incontáveis horas dedicadas em prol deste objetivo.

E também ao professor Walter Tadahiro Shima, meu orientador, por todo o apoio, tempo e orientação dedicados a mim para a elaboração deste trabalho.

SUMÁRIO

RESUMO	vi
INTRODUÇÃO	1
1 TEORIA DA REGULAÇÃO ECONÔMICA	4
1.1 PADRÕES DE REGULAÇÃO ECONÔMICA.....	4
1.2 REGULAÇÃO DA QUALIDADE.....	5
2 HISTÓRICO DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL	7
3 MUDANÇAS ESTRUTURAIS E INSTITUCIONAIS OCORRIDAS NO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES	10
3.1 LEI MÍNIMA	10
3.2 PROGRAMA DE AMPLIAÇÃO E RECUPERAÇÃO DOS SISTEMAS DE TELECOMUNICAÇÕES E DOS CORREIOS – PASTE	10
3.3 LEI GERAL DE TELECOMUNICAÇÕES – LGT	12
3.4 CRIAÇÃO DA AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES	14
3.5 PLANO GERAL DE OUTORGAS	15
3.6 PLANO GERAL DE METAS DE UNIVERSALIZAÇÃO	18
3.7 PLANO GERAL DE METAS DE QUALIDADE	20
4. O SETOR DE TELEFONIA FIXA PÓS-PRIVATIZAÇÃO	22
4.1 PRIVATIZAÇÃO DA TELEBRÁS	22
4.2 CRIAÇÃO DAS EMPRESAS ESPELHO	24
4.3 O SETOR DE TELEFONIA FIXA PÓS-PRIVATIZAÇÃO E O DESEMPENHO DA ANATEL	26
4.3.1 Universalização do STFC	27
4.3.2 Competição no STFC	32
4.3.2.1 Concorrência	33
4.3.2.2 Tarifas	35
4.3.2.3 Mudanças ocorridas no controle e composição das empresas envolvidas no setor de telecomunicações	38
6 CONCLUSÃO	40
7 REFERÊNCIAS	43

RESUMO

Este trabalho foi elaborado com o objetivo de se estudar o processo de privatização das telecomunicações no Brasil e o papel desempenhado pelo órgão regulador, a Anatel, antes, durante e após o processo, abordando os principais fatos que antecederam a privatização através de um histórico das Telecomunicações no país e das reformas institucionais ocorridas no setor, verificando todas as etapas envolvidas no processo da privatização do Sistema Telebrás. Nos anos que se seguiram após a privatização observou-se uma revolução no setor de telecomunicações com números que impressionam por sua grandeza e rapidez com que foram alcançados.

Será feita também uma análise do desempenho da Anatel utilizando-se como referência a Teoria da Regulação, através de seus padrões e mecanismos e o foco dado na qualidade dos serviços do setor privatizado.

Nos últimos anos a internet tem ganhado cada vez mais espaço como fonte de informações e cada vez mais autores já disponibilizam suas obras na internet além de publicá-las, tomando o acesso a elas mais rápido e fácil. Para a elaboração deste trabalho foram feitas várias pesquisas via internet, principalmente ao site da Anatel, e outros ligados ao setor de Telecomunicações como é o caso da Teleco.

Os objetivos do trabalho foram fazer um relato de como ocorreu a privatização do Sistema Telebrás e analisar como foi a participação da Anatel antes, durante e após a privatização no setor de telecomunicações com ênfase na Telefonia Fixa, dando especial atenção à reforma institucional que criou o Plano Geral de Metas para a Universalização e o Plano Geral de Metas de Qualidade e a importância destes planos.

Conclui-se que a Telefonia Fixa do setor de Telecomunicações brasileiro, passou por uma grande mudança após a privatização da Telebrás e que a Anatel obteve sucesso no alcance das metas de universalização do serviço telefônico exercendo assim um papel fundamental no setor.

INTRODUÇÃO

A privatização da Telebrás foi o evento que marcou a mudança do setor de telecomunicações brasileiro de um modelo de oligopólio onde o Governo era o provedor dos serviços, para um modelo de livre concorrência onde o Governo passou a atuar como regulador e fiscalizador. Este trabalho pretende verificar como ocorreu o processo de mudança do setor de telecomunicações brasileiro, que culminou com a sua privatização, juntamente com as reformas institucionais que permitiram a efetivação da mesma e finalmente, verificar os resultados obtidos após a privatização. Adicionalmente pretende-se analisar o comportamento da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), órgão governamental criado para regular o setor, durante todo este processo, no cumprimento de seus deveres como regulador e fiscalizador do setor e se ela conseguiu garantir o alcance dos pilares da privatização que são a Universalização do serviço telefônico e a implantação da competição no setor de telecomunicações brasileiro.

A mudança do setor de telecomunicações começou a ser pensada em 1995 e o primeiro passo dado foi a Emenda Constitucional nº. 08, que mudou o artigo 21 da Constituição de 1988 permitindo a quebra do monopólio estatal. Nos anos seguintes foi feita uma grande reforma institucional que preparou a base regulatória para promover a privatização. Uma mudança que teve grande importância para o processo foi a criação da Anatel, uma autarquia governamental que ficou responsável por regulamentar e fiscalizar o setor de telecomunicações e conduzir o processo da privatização. Dada a importância desta agência, este trabalho pretende verificar sua história e participação antes, durante e após a privatização da Telebrás.

Como esta agência ficou responsável pela regulação e fiscalização de todo o setor de telecomunicações, que envolve muitos serviços, este trabalho foi feito focando somente a telefonia fixa tendo em vista sua importância para toda a sociedade brasileira.

A reforma institucional que permitiu a desregulamentação do setor de telecomunicações brasileiro ocorreu em várias etapas. A primeira, como foi dito acima, foi a aprovação, em 1995, da Emenda Constitucional nº. 8, permitindo a

quebra do monopólio estatal do setor. Neste mesmo ano, foi lançado o PASTE - Programa de Recuperação e Ampliação do Sistema de Telecomunicações e do Sistema Postal, que estabeleceu algumas metas de expansão do sistema de telecomunicações com um projeto que previa investimentos no setor entre os anos de 1995 a 2003.

O passo seguinte foi a aprovação da Lei Mínima em 1996 que permitiu a abertura do mercado para a telefonia celular e outros serviços. Depois, em 1997 veio a Lei Geral das Telecomunicações, que alterou o modelo brasileiro de telecomunicações definindo que a exploração dos serviços passaria da forma de monopólio para a de competição e que o Estado passaria da função de provedor para a de regulador dos serviços de telecomunicações através da Anatel.

Após sua criação em novembro de 1997, a Anatel criou o Plano Geral de Outorgas, o Plano Geral de Metas para a Universalização do serviço telefônico e o Plano Geral de Metas de Qualidade, além de conduzir todo o processo da privatização do Sistema Telebrás, em 1998. Atuando como o braço do Estado no setor de telecomunicações, a Anatel assumiu a missão de estabelecer e manter os dois pilares nos quais a reforma do setor de telecomunicações foi estabelecida: a universalização do serviço telefônico e a implementação da concorrência.

Assim, assumem-se como objeto de estudo as mudanças ocorridas no setor de telecomunicações após a privatização e o papel desempenhado pela Anatel antes, durante e principalmente após a privatização.

Para se chegar aos resultados propostos pretende-se:

- mostrar como ocorreu a reforma institucional e a privatização da Telebrás.
- verificar as mudanças ocorridas na telefonia fixa após a privatização através da ótica dos pilares da reforma do setor de telecomunicações.
- analisar o comportamento da Anatel para o alcance dos objetivos instituídos pela regulação do setor.

Através da teoria da Regulação Econômica procura-se apresentar os principais fundamentos teóricos que serviram como base para a definição das características, funções, objetivos e missão da Anatel.

Segundo POSSAS, PONDE E FAGUNDES (200?) as políticas públicas de regulação da concorrência envolvem a política de defesa da concorrência e a

política de regulação das atividades de infra-estrutura. Para os autores, o objetivo da regulação econômica é criar e manter um ambiente competitivo com preços justos e garantir, além da qualidade dos serviços, "...a utilização de novas tecnologias e serviços mais modernos, buscando aumentar a eficiência econômica e o bem-estar social" (POSSAS, PONDE E FAGUNDES, 200?, p. 04).

Em relação à regulação da qualidade dos serviços, ROVIZZI e THOMPSON¹, citados por FIANI (199?), citam alguns mecanismos como a publicação de informações sobre a performance em qualidade, definição de um preço-teto, esquemas de compensação de consumidores e o estabelecimento de padrões mínimos de qualidade.

A fim de facilitar e ordenar o desenvolvimento do conteúdo proposto, este trabalho foi dividido em quatro capítulos. O primeiro trata da Teoria da Regulação Econômica e no segundo capítulo é feito um breve histórico do setor de telecomunicações brasileiro de forma a situar a privatização neste contexto.

No terceiro capítulo é feito um breve relato das mudanças estruturais e institucionais ocorridas no setor de telecomunicações que prepararam o ambiente regulatório para a privatização do sistema Telebrás.

No quarto e último capítulo é feito um breve relato do processo de privatização da Telebrás e da criação das empresas-espelho descrevendo como ela ocorreu. Em seguida é feito um estudo do setor de telefonia fixa brasileiro após a privatização analisando as mudanças ocorridas e os resultados obtidos e também o desempenho da Anatel durante todo este processo.

¹ ROVIZZI, LAURA & THOMPSON, DAVID. The Regulation of Product Quality in the Public Utilities, in Bishop, Matthew; Kay, John & Mayer, Colin: The Regulatory Challenge. Oxford, Oxford University Press. p. 337, 1995.

1. TEORIA DA REGULAÇÃO ECONÔMICA

A mudança da estrutura de mercado do setor de telecomunicações brasileiro, que saiu de um monopólio estatal que durou várias décadas para um modelo de concorrência, através da privatização da Telebrás, criou a necessidade da criação de uma agência reguladora para o setor que definisse suas regras de funcionamento e exercesse o papel de árbitro nas disputas entre os seus novos agentes econômicos. O objetivo deste capítulo é apresentar os principais fundamentos teóricos sobre regulação econômica que serviram como base para a definição das características, funções e objetivos da Anatel.

Segundo POSSAS, PONDE E FAGUNDES (200?), o principal objetivo da regulação das atividades econômicas é aumentar a eficiência econômica dos mercados. Para os autores, existem duas formas de políticas públicas de regulação da concorrência: A primeira é a política de defesa da concorrência que é atuada através da prevenção e repressão de políticas anti-competitivas acompanhando e corrigindo as condições estruturais dos mercados envolvidos a fim de manter a concorrência. A segunda forma é a política de regulação das atividades de infraestrutura que também procura, assim como nas políticas de defesa da concorrência, "...preservar um ambiente competitivo com preços não monopolistas e serviços de qualidade e mais modernos através da utilização e divulgação de novas tecnologias, procurando favorecer a eficiência econômica e o bem-estar social." (POSSAS, PONDE E FAGUNDES, S/D, p. 04).

1.1 PADRÕES DE REGULAÇÃO ECONÔMICA

Existem dois padrões de regulação econômica: a regulação Ativa, que atua na regulação dos serviços públicos de infra-estrutura e trabalha de forma mais direta; e a regulação Reativa, utilizada com menor frequência, que atua nos mercados em geral através da prevenção e repressão de comportamentos anti-competitivos (POSSAS, PONDE, e FAGUNDES, 200?).

As principais diferenças entre estes dois padrões de regulação derivam do fato de que a regulação ativa, ao contrário da reativa, é uma intervenção que procura substituir a concorrência por instrumentos e metas administrados publicamente. A regulação reativa incentiva a concorrência e evita prejuízos a ela fazendo "... um acompanhamento acionado ou por iniciativa de interesses particulares ameaçados ou pela ocorrência de atos de concentração de mercado como fusões ou aquisições que podem aumentar o poder de mercado das empresas envolvidas e com isso aumentar o risco de futuras condutas prejudiciais à concorrência" (POSSAS, PONDE e FAGUNDES, 200?, p. 08).

De acordo com GRIJÓ (2001), a regulação reativa se baseia na lei de defesa da concorrência e atua em mercados concentrados através da defesa da concorrência ou na repressão de abusos do poder econômico através de órgãos como o CADE². A regulação ativa atua nos mercados de infra-estrutura através das Agências Reguladoras, como é o caso da Anatel, utilizando ferramentas como concessões, controle de tarifas através de regras prévias de fixação de preços, controle da qualidade dos serviços e controle do número de fornecedores.

1.2 REGULAÇÃO DA QUALIDADE

A regulação da qualidade dos serviços privatizados é importante para garantir que os usuários e todos os demais envolvidos não serão prejudicados em detrimento dos interesses das empresas que prestam os serviços. Estas normas obrigam as empresas a manter níveis mínimos de qualidade visando os interesses dos agentes que privatizaram os serviços e dos usuários dos mesmos.

A regulação da qualidade pode ser feita de diversas formas conforme demonstrado por ROVIZZI e THOMPSON, citados por FIANI, R. (199?, p 08):

- 1- Padrões mínimos de qualidade. Nesta opção o agente regulador estabelece um padrão mínimo de qualidade, sendo a firma regulada penalizada caso não atinja os padrões mínimos exigidos. Suas vantagens podem ser significativas, quando existem não-

² CADE: Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Agência Governamental cujo objetivo é zelar pela livre concorrência, difundir sua cultura e decidir questões relativas à violação da concorrência.

entre produtores e consumidores. Como muitas vezes a questão de um padrão mínimo de qualidade pode ser crítica e a assimetria entre produtores e consumidores é freqüente, linearidades na função benefício do consumidor ou quando há assimetrias de informação este instrumento de regulação de qualidade acaba sendo implementado juntamente com outras soluções.

- 2- Publicação de informações sobre a performance em qualidade. Esta seria uma medida de regulação simples, uma vez que nenhum tipo de decisão tem de ser tomada a respeito de padrões de qualidade, o que acarreta necessariamente negociações com a firma regulada.
- 3- Ajuste do preço-teto. Esta solução procura simular o comportamento de um mercado competitivo onde produtos mais baratos significam produtos de qualidade inferior. Esta solução tem a vantagem de ser um mecanismo de incentivo automático que, uma vez estabelecido não demanda mais nenhum tipo de intervenção do agente regulador. Além disso, a empresa regulada possui liberdade para escolher a combinação preço/qualidade mais adequada a seus custos e condições de demanda, o que tende a gerar uma solução eficiente sem a intervenção do agente regulador.
- 4- Esquemas de compensação de consumidores. A vantagem desse esquema é que o consumidor prejudicado é diretamente ressarcido. Além disso, a firma regulada adquire informações precisas sobre a localização da falha, o que permite uma correção mais rápida do problema.

2. HISTÓRICO DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL

O primeiro telefone do Brasil foi instalado no em 1877, no reinado de Dom Pedro II. Porém, desde seu surgimento até a década de 1960 a evolução do setor de telecomunicações no Brasil ocorreu de forma muito lenta (CAMPOS, 2004).

Na década de 50 havia mais de 900 empresas de telecomunicações em operação no Brasil e os rumos do setor eram decididos de acordo com os interesses dos dirigentes destas empresas, através de disputas políticas ou pelos governantes dos municípios ou estados. Como não havia um planejamento ou controle central que olhasse tudo isso do ponto de vista nacional, com o tempo foram criadas muitas redes independentes que não demonstravam interesse em se integrar e grande parte dos meios de comunicação terminou ficando concentrada nas regiões mais povoadas e que oferecessem maior retorno, que eram as capitais e as principais cidades do litoral do país (BRANDÃO, 1999).

Usando como argumento a sua importância para a integração e o desenvolvimento nacional, o Governo Federal tomou sua primeira medida de peso no setor de telecomunicações em 27 de agosto de 1962 através da Lei 4.117, que instituiu o Código Brasileiro de Telecomunicações e organizou a prestação do serviço de telefonia, colocando-o sob o controle de uma autoridade federal subordinada diretamente à Presidência da República: o Conselho Nacional de Telecomunicações (Contei). Este Conselho teve um papel muito importante pois havia a necessidade de se criar um órgão que controlasse o setor através do estabelecimento de tarifas, regras, gestão de concessões, entre outros, num mercado onde haviam quase 1000 companhias telefônicas em operação. (NEVES, 200?).

Através da Lei 4.117 o Governo criou uma política pública nacional para o setor pois criou uma política de telecomunicações, um sistema tarifário e um plano para integrar as inúmeras companhias telefônicas que operavam na época criando o Sistema Nacional de Telecomunicações. Ela também deu a autorização para a criação da Empresa Brasileira de Telecomunicações S.A. (Embratel) e do Fundo Nacional de Telecomunicações (FNT), que teria a função de financiar as atividades da Embratel (NEVES, 200?).

O próximo passo dado na entrada do Governo Federal no setor de telecomunicações brasileiro foi dado no final da década de 60 através da criação do Ministério das Comunicações (Minicom) que assumiu a função de coordenar o setor, com base na Constituição de 24 de janeiro de 1967, que entregou ao Governo Federal o poder de explorar os serviços de telecomunicações (BRANDÃO, 1999).

Em 11 de julho de 1972 foi criada a Telebrás (Telecomunicações do Brasil S.A.), através da Lei nº. 5.792, que assumiu o posto de *holding* do sistema de telecomunicações para planejar, coordenar e orientar os serviços públicos de telecomunicações. A Telebrás incorporou as antigas operadoras privadas de telefonia criando 27 subsidiárias estaduais ou locais e 1 de longa distância que operaria em todo o território nacional e com isso criou o Sistema Telebrás. Apenas 4 empresas não foram incorporadas pelo Sistema Telebrás: CRT, SERCONTEL, CETERP e Cia. de Telecomunicações do Brasil Central (MACHADO, 1999).

De acordo com FAGUNDES³, citado por MACHADO (1999, p. 7), os objetivos do Sistema Telebrás eram:

- promover a expansão da telefonia básica, local e de longa distância;
- integrar a rede de telefonia básica em todo o país;
- avaliação da demanda por serviços de telefonia e encaminhamento de soluções para o seu atendimento;
- a coordenação da atuação da Embratel e das operadoras estaduais.

Com a criação da Telebrás, o Governo Federal tomou para si o controle total do setor de telecomunicações, pois tinha o objetivo de torná-la "...a grande prestadora dos serviços de telecomunicações com qualidade, diversidade e quantidade suficiente de linhas telefônicas." (NEVES, 200?, p. 04).

Após a criação da Telebrás, uma grande empresa com atuação em todo o território nacional, o setor de telecomunicações de fato experimentou uma fase de crescimento, ampliação e modernização. Porém, o padrão de desenvolvimento adotado pelo Governo esgotou-se no começo dos anos 80. Em 1983, os investimentos da Telebrás no setor caíram 50% em relação aos de investimentos feitos em 1976 provocando desequilíbrios na utilização dos recursos entre as regiões do Brasil e entre os diversos serviços de telecomunicações (BRANDÃO, 1999).

³ FAGUNDES, J. As Telecomunicações no Brasil: uma agenda para as políticas públicas. Texto para discussão nº. 353, IE/UFRJ, dez. 1995.

Segundo NEVES (200?), as mudanças ocorridas na área política e na situação econômica e social do país também foram responsáveis pela redução do desenvolvimento do setor de telecomunicações. Outros fatores que também reduziram a capacidade de investir foram: os reajustes de tarifas com taxas inferiores à inflação, a implantação de subsídios cruzados⁴ nos produtos, o uso dos cargos executivos das estatais para fins políticos e as restrições impostas pelo governo federal ao uso do FNT e do lucro operacional da Telebrás.

A suspensão do crescimento da Telebrás também gerou várias conseqüências dando sinais do esgotamento do modelo monopolista estatal. As principais foram: a formação de uma grande demanda reprimida de linhas telefônicas e serviços, a degradação da qualidade dos serviços de comunicações e a elevação das taxas cobradas para a aquisição de novas linhas telefônicas e das tarifas para utilização dos serviços e o enfraquecimento financeiro das estatais. Este aumento das taxas e tarifas ocorreu porque o setor foi obrigado a estruturar sua necessidade de expansão através do autofinanciamento transferindo os encargos dos investimentos aos usuários. (NEVES, 200?).

Além disso, o governo não estava conseguindo mais acompanhar o ritmo acelerado da evolução tecnológica e da globalização da economia que exigia grandes investimentos e o lançamento de novos serviços (MACHADO, 1999).

Estava claro que esse modelo puramente estatal já não atendia mais à demanda do setor de telecomunicações brasileiro. A solução encontrada para resolver este problema foi transferir a operacionalização do setor para a iniciativa privada substituindo o monopólio estatal pela livre concorrência através da privatização.

⁴ Subsídios Cruzados: As operadoras ganhavam nas tarifas de longa distância compensações sobre as perdas no serviço local.

3 MUNDANÇAS ESTRUTURAIS E INSTITUCIONAIS OCORRIDAS NO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES

O primeiro passo para a abertura do setor de telecomunicações à iniciativa privada foi dado em 15 de agosto de 1995, quando foi aprovada a Emenda Constitucional 8, que mudou o artigo 21 da Constituição de 1988 permitindo a quebra do monopólio estatal. Esta emenda permitiu a entrada do capital privado no setor de telecomunicações e também permitiu a criação da Lei Geral de Telecomunicações (NOVAES, 2000).

3.1 LEI MÍNIMA

A Lei Mínima (Lei nº 9.295 de 19 de julho de 1996) foi responsável pela regulamentação dos serviços de telefonia móvel celular, de transmissão de sinais por satélite e outros serviços de telecomunicações. Seus principais objetivos eram dividir o país em 10 regiões para o serviço celular, separar as empresas de telefonia celular das de telefonia fixa e propor a venda das concessões da Banda B do serviço celular, 2000. A abertura do serviço celular ao setor privado inaugurou a entrada do capital privado no setor de telecomunicações preparando o terreno para a privatização do Sistema Telebrás, (MINICOM, 1996).

3.2 PROGRAMA DE AMPLIAÇÃO E RECUPERAÇÃO DOS SISTEMAS DE TELECOMUNICAÇÕES E DOS CORREIOS – PASTE

Durante o Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso foram estabelecidas algumas metas de expansão do sistema de telecomunicações que estavam descritas no PASTE - Programa de Recuperação e Ampliação do Sistema de Telecomunicações e do Sistema Postal, divulgado pelo Ministério das Comunicações no final de setembro de 1995. O PASTE descrevia alguns projetos de investimento no setor no período de 1995 a 2003. Demonstrando a postura do

Governo de deixar de ser o provedor do setor, a principal fonte de financiamento deste programa foi a iniciativa privada, totalizando R\$75 bilhões no período. (MINICOM, 1996).

Inicialmente o PASTE tinha as seguintes metas:

TABELA 01 - METAS DO PASTE – 1999 a 2003

SEGMENTOS DE MERCADO	POPULAÇÃO COM SERVIÇO TELEFÔNICO (em milhões)	
	1999	2003
Famílias Urbanas	15,7	22,2
Famílias Rurais	1,8	3,2
Empresas e Outras Entidades	7,6	14,6
Total	24,7	40

FONTE: MINICOM, 1996.

Como no final de 1994 o Brasil tinha apenas 13,2 milhões de terminais telefônicos instalados, para alcançar as metas do PASTE o setor teria que apresentar um crescimento médio anual de 13,4% no período 1994-1999 e de 12,8% no período 2000-2003 (MINICOM, 1996).

Os objetivos deste programa eram principalmente atender as necessidades do mercado visando a universalização do acesso aos serviços básicos de comunicações. Como resultado, houve uma melhora significativa do desempenho operacional da Telebrás entre 1994 e 1997. O número de linhas fixas em serviço aumentou de 11,2 milhões para 15,4 milhões e a receita média por linha cresceu 19% (NOVAES, 2000).

Paralelamente a estas mudanças na legislação, o Ministério das Comunicações começou a preparar o Sistema Telebrás para a privatização. Entre estes preparativos havia duas correções que precisam ser feitas: corrigir a estrutura tarifária, aumentando as tarifas locais e reduzindo as de longa distância; e modificar o sistema de repartição das receitas de longa distância entre a Embratel e as empresas de telefonia local, quebrando assim o sistema de subsídios cruzados (NOVAES, 2000).

Era importante que as tarifas fossem corrigidas porque o governo não conseguiria atrair os investimentos necessários para a telefonia fixa se o mesmo não oferecesse retorno. Em 1995 as tarifas dos serviços de telecomunicações estavam muito defasadas em relação à evolução do nível de preços e muito distorcidas

devido ao esquema de subsídios cruzados das ligações de longa distância para o serviço local. A correção das tarifas começou então em novembro de 1995, quando o governo elevou em cinco vezes o valor da assinatura residencial e em 80% o valor da chamada local, e foi concluída em maio de 1997 com mais um aumento das tarifas locais e uma redução das tarifas de longa distância. O sistema de repartição de receitas de longa distância, que era o principal componente do regime de subsídios cruzados, foi substituído também em 1998 pelo sistema de remuneração dos meios. (NOVAES, 2000).

3.3 LEI GERAL DE TELECOMUNICAÇÕES – LEI GERAL DAS TELECOMUNICAÇÕES

A segunda etapa da reforma do setor de telecomunicações, que foi iniciada com a Emenda Constitucional nº 8, se concretizou com a promulgação da Lei Geral de Telecomunicações - Lei Geral das Telecomunicações (Lei 9.472, de 16 de julho de 1997). Segundo NEVES (200?), esta Lei determinou que as empresas privadas teriam grande importância no setor de telecomunicações e seriam regidas por uma agência reguladora apoiada numa base regulatória estável e sólida. "Estas duas medidas foram necessárias para criar um ambiente institucional propício ao desenvolvimento, capaz de estimular a transformação da estrutura monopolista em outra, de caráter competitivo" (NEVES, 200?, p 06).

A Lei Geral das Telecomunicações visava alterar o modelo brasileiro de telecomunicações através da substituição do modelo de monopólio para o de competição e também definiu uma grande mudança no papel do Estado no setor que passaria da função de provedor para a de regulador e fiscalizador dos serviços através da agência reguladora. O foco da regulamentação sairia da estrutura de oferta de serviços e iria para os consumidores. Seu objetivo era promover a universalização dos serviços de telecomunicações, a retomada do crescimento do setor de telecomunicações e a criação de uma infra-estrutura moderna, com qualidade e diversidade de serviços (NEVES, 200?).

. Estes objetivos estão em linha com a teoria da regulação econômica de POSSAS, PONDE E FAGUNDES (200?) segundo a qual o objetivo das políticas de regulação de atividades de infra-estrutura, como é o caso das telecomunicações, é "...preservar um ambiente competitivo favorável à prática de preços não monopolistas e à qualidade dos serviços prestados, e também à incorporação e difusão de novas tecnologias e serviços mais modernos, procurando favorecer a eficiência econômica e o bem-estar social." (POSSAS, PONDE E FAGUNDES, 200?, p. 03).

De acordo com o NOVAES (2000), a Lei Geral das Telecomunicações foi concebida com base em dois pilares: a universalização do serviço telefônico fixo e a competição na prestação deste serviço. Os principais assuntos tratados na Lei foram: definir o princípio geral que passaria a reger os serviços de telecomunicações, criar a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), organizar os serviços de telecomunicações e reestruturar e privatizar o Sistema Telebrás.

Em relação à organização dos serviços de telecomunicações, a Lei Geral das Telecomunicações classificou os serviços em regime público ou regime privado, em relação ao regime jurídico, e também os classificou em coletivos ou restritos de acordo com a abrangência dos interesses. As empresas que comprassem as concessões para operar na telefonia fixa de serviço telefônico fixo comutado seriam regidas pelo regime jurídico público. Os demais serviços de telecomunicações, exceto os de radio difusão que possuem um regime jurídico próprio, seriam regidos pelo regime jurídico privado através de autorizações cedidas pela Anatel (LEI GERAL DAS TELECOMUNICAÇÕES, 1997).

Essas classificações visavam proteger os interesses dos consumidores e garantir a oferta dos serviços de forma competitiva conforme postulado na teoria da regulação econômica de POSSAS, PONDE E FAGUNDES (200?).

A Lei também autorizou o Poder Executivo a promover a reestruturação e a desestatização das empresas de telecomunicações controladas pela União através de qualquer medida de natureza corporativa e determinou que após a privatização do Sistema Telebrás ocorreria a abertura do setor à competição (LEI GERAL DAS TELECOMUNICAÇÕES, 1997).

3.4 CRIAÇÃO DA AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES

A abertura do mercado de telecomunicações brasileiro ao setor privado após décadas de monopólio estatal e mudança de posição do Governo, que deixaria de ser o provedor para ser o regulador e fiscalizador do mesmo, tornou necessária a criação de uma agência reguladora que garantisse que os objetivos propostos seriam alcançados e mantidos.

O Artigo 8º da Lei Geral das Telecomunicações oficializou a criação da Anatel como uma autarquia⁵ administrativa independente, sem subordinação hierárquica, vinculada ao Ministério das Comunicações e com total autonomia financeira (LEI GERAL DAS TELECOMUNICAÇÕES, 1997).

A Anatel iniciou oficialmente suas atividades em 05 de novembro de 1997 e entre suas principais atribuições estava, como previsto na Lei Geral das Telecomunicações, a criação de dois planos necessários para a privatização da Telebrás: O Plano Geral de Outorgas, que estabeleceu as regras para as concessões dos serviços públicos de telefonia que foram feitas através da privatização; e o Plano Geral de Universalização do Serviço de Telecomunicações, que estabeleceu metas de quantidade que deveriam ser seguidas pelas empresas que comprassem as concessões para atuar na telefonia fixa quando da privatização (NOVAES, 2000).

Mesmo não tendo sido previsto na Lei Geral das Telecomunicações, a Anatel também criou o Plano Geral de Metas de Qualidade que estabeleceu as metas de qualidade a serem cumpridas pelas empresas que viessem a atuar na telefonia fixa após a privatização. Estes planos foram feitos de em linha com a teoria da regulação econômica Ativa onde a intervenção estatal é substituída por instrumentos e metas administrados publicamente (POSSAS, PONDE e FAGUNDES, 200?). Eles demonstraram de forma clara o compromisso da Anatel de garantir o alcance dos pilares sobre os quais a reforma do setor de telecomunicações brasileiro foi construída: a universalização do serviço telefônico e a instituição da competição.

⁵ Autarquia: "pessoa jurídica de direito público, criada por lei, com capacidade de auto-administração, para o desempenho de serviço público descentralizado, mediante controle administrativo exercido nos limites da lei" .DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 361.

Com base na teoria da Regulação Econômica, conclui-se que a Anatel foi criada tomando-se como referência o modelo de regulação Ativa onde a regulação é feita através de Agências Reguladoras, utilizando ferramentas como concessões, controle de tarifas, da qualidade e do número de fornecedores, entre outros (GRIJÓ, 2001). Seguindo o compromisso de estimular a oferta dos serviços de telefonia dentro de um ambiente competitivo, a Anatel adquiriu o poder de definir a estrutura tarifária para cada modalidade de serviço.

3.5 PLANO GERAL DE OUTORGAS

Uma das responsabilidades delegadas à Anatel pela Lei Geral de Telecomunicações no Artigo 19, foi a elaboração do Plano Geral de Outorgas que estabeleceu as regras para as concessões dos serviços públicos de telefonia fixa e de longa distância. O Plano foi aprovado pelo Poder Executivo em 2 de abril de 1998, através do Decreto 2.534, e estabeleceu que o Sistema Telefônico Fixo Comutado - STFC⁶ seria prestado simultaneamente nos regimes público e privado. O Plano Geral de Outorgas tinha o objetivo de preparar o setor de telecomunicações para a privatização e para isso definiu que as concessões não seriam exclusivas, dividiu o país em áreas de concessão, estabeleceu o número de prestadoras em cada região e os prazos dos contratos de concessão e também definiu as modalidades do STFC: o serviço local, o serviço de longa distância nacional e o serviço de longa distância internacional (ANATEL, 1998b).

O território brasileiro foi dividido em quatro regiões para a prestação do serviço de telefonia fixa, conforme pode-se observar na FIGURA 1. Ficaram de fora apenas as localidades atendidas pelas operadoras que não faziam parte do Sistema Telebrás.

⁶ Serviço Telefônico Fixo Comutado é o serviço de telecomunicações que, por meio da transmissão de voz e de outros sinais, destina-se à comunicação entre pontos fixos determinados, utilizando processos de telefonia. PLANO GERAL DE OUTORGAS, 1998.

FIGURA 1 – REGIÕES CRIADAS PARA A PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE TELEFONIA FIXA - 1998



FONTE: TELECO (2005b)

Segue a relação das regiões criadas e os estados pertencentes a cada região (ANATEL, 1998b):

- 1 – Tele Norte-Leste: Estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo, Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí, Maranhão, Pará, Amapá, Amazonas e Roraima;
- 2 – Tele Centro-Sul: Distrito Federal e dos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Goiás, Tocantins, Rondônia e Acre.
- 3 – Telesp: São Paulo
- 4 – Embratel: Todo o território nacional.

Os principais motivos que levaram o Governo a optar pela divisão da Telebrás em regiões, a quantidade de regiões e os Estados integrantes de cada região, foram, segundo FREITAS (2002, p. 3):

- O porte dessas empresas seria compatível com as necessidades de geração própria de recursos e com as metas de investimento no setor.

- A regionalização possibilitaria a focalização de investimentos por regiões do país;
- Seria facilitado o trabalho do órgão regulador, na medida em que, havendo várias companhias, o risco de monopólio seria reduzido e, estimava-se, o ambiente seria de competição comparativa;
- A regionalização também permitiria a criação de incentivos às metas de investimento e obrigações de serviço universal.

O governo acreditava que a criação de companhias regionais levaria à criação de empresas fortes e que pudessem focar seus investimentos dentro de suas respectivas áreas de atuação. Além disso, “a regionalização considerou as proximidades geográficas, procurando reduzir possíveis dificuldades políticas, administrativas ou técnicas, e as semelhanças existentes entre as operadoras pertencentes a cada região, facilitando tanto a operação da empresa como as atividades da agência reguladora.” (MINICOM, 1996, p. 27).

Conforme GRIJÓ (2001), a regulação Ativa é feita através de Agências Reguladoras por intermédio de concessões e do controle do número de fornecedores do serviço. No caso do setor de telecomunicações brasileiro, a instituição da concorrência foi programada para ocorrer em duas etapas, partindo do monopólio estatal até chegar à livre concorrência. Dessa forma, logo após a privatização foi inaugurado um período transitório de duopólio⁷ onde apenas duas empresas (uma concessionária e outra autorizada) poderiam atuar em cada região.

A partir de 31 de dezembro de 2003 ou 31 de dezembro de 2001 (caso antecipassem as metas estipuladas no PGMU para 2003) o duopólio seria extinto e não haveria limites para a quantidade de operadoras em cada região e as empresas poderiam começar a atuar em novas regiões e / ou prestar novos serviços. (ANATEL, 1998b).

Com a privatização seriam criadas as empresas Concessionárias, originadas das ex-estatais, e as empresas autorizadas, ou Espelhos, que iriam competir com as Concessionárias sendo uma Espelho para cada Concessionária.

⁷ Duopólio: Estrutura de mercado na qual existe apenas duas empresas importantes que produzem os produtos/serviços de um setor.

3.6 PLANO GERAL DE METAS DE UNIVERSALIZAÇÃO

Além do Plano Geral de Outorgas, outra importante tarefa atribuída à Anatel através da Lei Geral de Telecomunicações visando a privatização da Telebrás foi a elaboração do Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço de Telecomunicações (PGMU), seguindo as idéias da Teoria da Regulação Ativa de GRIJÓ (2001). Segundo o Artigo 74 da Lei Geral das Telecomunicações, O PGMU deveria "... definir as metas com relação à disponibilidade de instalações de uso individual ou coletivo, ao atendimento aos portadores de deficiências físicas e ao atendimento a áreas rurais, regiões remotas ou a instituições públicas ou sociais." (LEI GERAL DAS TELECOMUNICAÇÕES, 1997, p.?) Quando o PGMU foi aprovado em 15 de maio de 1998, através do Decreto nº 2592, não houve surpresas quanto ao seu conteúdo mas apenas a formalização e detalhamento das diretivas definidas na Lei Geral das Telecomunicações.

Este Plano procurou solucionar dois problemas presentes no setor: a demanda não-atendida por linhas e serviços telefônicos e a concentração de linhas telefônicas e serviços na parcela da população com maior nível de renda e nas capitais e principais cidades do litoral. Ele estabeleceu metas para a instalação de telefones fixos e telefones públicos, prazos máximos para atender às demandas dos consumidores, entre outras metas, que deveriam se cumpridas pelas empresas que comprassem as concessões das ex-estatais para atuar no serviço telefônico fixo após privatização (ANATEL, 1998a).

Estas metas eram ambiciosas, pois conforme descrito no Artigo 79 da Lei Geral das Telecomunicações, tinham o objetivo de "... possibilitar o acesso de qualquer pessoa ou instituição de interesse público ao serviço de telecomunicações, independentemente de sua localização e condição sócio-econômica." (LEI GERAL DAS TELECOMUNICAÇÕES, 1998).

Os prazos para cumprimento do PGMU foram definidos considerando que os contratos de concessão das empresas concessionárias teriam validade até 31/12/2005, data em que as empresas poderão prorrogar sua concessão por mais 20 anos. Para garantir o cumprimento das metas e prazos de forma harmoniosa e crescente, o Plano estipulou metas que deveriam ser atendidas até o final de cada

ano, de 1999 a 2004, de acordo com a meta. Apesar da periodicidade anual para seu cumprimento, a Anatel poderia rever estas metas e propor a criação de metas complementares ou a antecipação de metas já estabelecidas (ANATEL, 1998a).

As metas foram divididas entre acessos individuais e acessos coletivos. Entre os acessos individuais, as principais metas eram ofertar uma quantidade específica de linhas telefônicas; implantar o STFC com acessos individuais e atender às solicitações de linhas telefônicas nas localidades com STFC, sempre respeitando as metas estipuladas para cada ano (ANATEL, 1998a).

Como um dos objetivos era permitir que qualquer cidadão ou instituição tivesse acesso ao serviço telefônico, também foram criadas metas contemplando as solicitações feitas por Estabelecimentos de Ensino Regular, Instituições de Saúde e os consumidores portadores de deficiência auditiva e da fala (ANATEL, 1998a).

Sobre as metas de acessos coletivos, que se referem à instalação de Telefones de Uso Público (TUPs)⁸, o Plano estipulou que as empresas Concessionárias deveriam instalar uma quantidade pré-definida respeitando algumas condições que tinham o objetivo de garantir uma distribuição territorial equilibrada em todas as localidades. Assim como no caso dos acessos individuais, as metas que foram criadas deveriam ser cumpridas até o final de cada ano, de 1999 a 2004, de acordo com a meta e as solicitações de TUPs para estabelecimentos de Ensino Regular e Instituições de Saúde também passaram a ter prazos máximos para atendimento. (ANATEL, 1998a).

Procurando preservar um ambiente competitivo conforme descrito na Teoria da Regulação de Atividades de Infra-Estrutura de POSSAS, PONDE E FAGUNDES (200?), O PGMU também definiu que o não cumprimento parcial ou total das metas acarretaria em sanções e até o pagamento de multas pelas empresas Concessionárias para a Anatel (ANATEL, 1998a).

⁸ Telefone de Uso Público (TUP) é aquele que permite, a qualquer pessoa, utilizar, por meio de acesso de uso coletivo, o Serviço Telefônico Fixo Comutado, independentemente de assinatura ou inscrição junto à prestadora. PLANO GERAL DE METAS DE UNIVERSALIZAÇÃO, 1998.

3.7 PLANO GERAL DE METAS DE QUALIDADE

O Plano Geral de Metas de Qualidade (PGMQ) não estava previsto na Lei Geral das Telecomunicações como sua atribuição mas a Anatel o criou, em 29 de Junho de 1998, para garantir que a quantidade definida no PGMU seria acompanhada de melhorias na qualidade dos serviços de telefonia fixa. O Objetivo era garantir que as operadoras cumprissem as metas de universalização sem perder a qualidade dos serviços (NOVAES, 2000).

O PGMQ estabeleceu regras que procuravam expressar exigências na oferta dos serviços e que deveriam ser seguidas pelas prestadoras do STFC complementando as metas de quantidade estipuladas no PGMU com metas de qualidade. Nele foram estabelecidas todas as condições para reparo, atendimento numa loja, atendimento através do telefone e todo o conjunto de informações e definições necessárias à prestação do STFC (NOVAES, 2000, p. 358).

Diferente do Plano Geral de Metas de Universalização, o PGMQ envolveu as empresas Concessionárias e também as empresas Espelho, mas assim como no caso do PGMU, foram criadas metas que deveriam ser cumpridas até o final de cada ano, a partir de 1999 com prazo variando para cada meta. O PGMQ também foi baseado no modelo da Regulação Ativa de GRIJÓ (2001), onde o controle da qualidade é feito pelas Agências Reguladoras.

As metas de qualidade criadas envolvem indicadores de (BRASILTELECOM, 2005): completamento de chamadas locais e de longa distância, solicitação de mudança de endereço, atendimento ao cliente em qualquer forma (por telefone, em lojas, por correspondência ou fax), reparo de telefone convencional, reparo de telefone de uso público, erro em conta, sinal de discar e modernização da rede. Baseado na Teoria da Regulação da Qualidade de ROVIZZI e THOMPSON, citados por FIANI (199?), conclui-se que a Anatel tem utilizado vários mecanismos em conjunto para cuidar da qualidade do setor de telefonia fixa.

Além das metas direcionadas para STFC que eram voltadas para uso individual, também foram criadas metas de qualidade para os Telefones de Uso Público limitando o número de solicitações de reparo de TUPs para cada 100 telefones em serviço, por mês; estipulando um prazo de até 8hs para atendimento das solicitações de reparo em TUPs, contados a partir da solicitação e definindo que

as empresas devem manter o serviço disponível durante 24 horas por dia e 7 dias por semana nas localidades que sejam atendidas exclusivamente por TUP (PGMQ, 1998)

Assim como no PGMU, foram definidas algumas punições para o caso do não cumprimento das metas a fim de garantir que as prestadoras de serviço atingiriam as metas de qualidade buscando manter a competição, conforme descrito na Teoria da Regulação de Atividades de Infra-Estrutura de POSSAS, PONDE E FAGUNDES (200?).

A instituição do Plano Geral de Metas de Qualidade procurou abranger aspectos do setor de Telecomunicações brasileiro que o Plano Geral de Metas para Universalização do STFC não cobriu. Foram abordados importantes fatores beneficiando diretamente os usuários e garantindo a universalização dos serviços de telecomunicações brasileiro e garantindo o salto de qualidade necessário para tirá-lo da situação precária em que se encontrava desde o começo da década de 80.

4. O SETOR DE TELEFONIA FIXA PÓS-PRIVATIZAÇÃO

A Anatel desempenhou um papel fundamental para o sucesso da privatização pois estava em pleno funcionamento quando o mesmo foi iniciado. O fato de se ter uma agência reguladora atuante antes do início do processo aumentou a confiança dos investidores pois a Anatel participou ativamente de todo o processo demonstrando que as regras do setor haviam sido estabelecidas e seriam seguidas à risca por ela (NOVAES, 2000).

4.1 A PRIVATIZAÇÃO DA TELEBRÁS

O processo de transformação do setor de telecomunicações brasileiro começou em 1995 quando foi aprovada a Emenda Constitucional nº 8, continuou com a promulgação da Lei Mínima e da Lei Geral de Telecomunicações, que criaram a Anatel e aprovaram o Plano Geral de Outorgas, o Plano Geral de Metas e a reestruturação do Sistema Telebrás, e foi consumado em 29 de julho de 1998, quando as empresas do Sistema Telebrás foram leiloadas na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro.

O território brasileiro foi dividido em três grupos para o leilão (NOVAES, 2000, p.172):

Grupo 1: Telefonia fixa mais a telefonia de longa distância (Telesp, Tele Norte-Leste, Tele Centro-Sul e Embratel);

Grupo 2: Telefonia celular nas áreas mais favorecidas economicamente (Telesp Celular, Tele Sudeste Celular, Tele Sul Celular e Telemig Celular);

Grupo 3: Telefonia celular nas áreas menos favorecidas economicamente (Tele Leste Celular, Tele Nordeste Celular, Tele Norte Celular e Tele Centro-Oeste Celular).

A fim de garantir que as empresas menos favorecidas economicamente também seriam vendidas, a Anatel definiu que apenas uma empresa em cada um dos grupos poderia ser adquirida pelo mesmo controlador evitando assim a concentração dos candidatos à compra apenas nas empresas mais favorecidas ou em apenas um segmento do mercado (ANATEL, 1998b)

As antigas empresas estatais de telefonia fixa e de longa distancia pertencentes ao Grupo 1, foram subdivididas em quatro regiões, de acordo com o Plano Geral de Outorgas. O agrupamento dos estados em cada uma dessas regiões procurou deixar todas equilibradas e igualmente viáveis e atrativas (ANATEL, 1998b).

A privatização do Sistema Telebrás foi a última feita no Brasil e a maior do mundo naquele ano. Foram pagos no total R\$ 22,058 bilhões alcançando um ágio de 63,76% sobre o preço mínimo superando todas as expectativas do mercado. Porém, segundo o NOVAES (2000), o preço alcançado no leilão correspondia a apenas 19,26% do capital total das empresas.

As empresas estrangeiras adquiriram 32,2% do mercado de telefonia fixa e com 79,4% das linhas celulares do País: A Telefónica foi uma das empresas que assumiu uma maior participação no mercado assumindo o controle da Telesp, da Tele Sudeste Celular, da Tele Leste Celular e da CRT. A Portugal Telecom assumiu o controle da Telesp Celular além de adquirir parte da Telesp e da CRT. A Telecom Itália comprou as concessões da Tele Sul Celular, da Tele Nordeste e da Tele Centro-Sul (BRANDÃO, 1999).

A Tele Norte Leste, constituída por 16 empresas estatais, foi a única a não ter um investidor estrangeiro e uma empresa que já fosse operadora de telecomunicações em seu grupo de controle tendo sido o único consórcio formado somente por grupos brasileiros a participar do leilão. Sua diretoria foi constituída pela Construtora Andrade Gutierrez e pela empresa La Fonte Participações (NOVAES, 2000).

Os resultados do leilão da Telebrás podem ser visualizados na TABELA 02 conforme a seguir.

TABELA 02 – RESULTADO DO LEILÃO DA TELEBRÁS

EMPRESA	DADOS SOBRE AS EMPRESAS VENCEDORAS DO LEILÃO				
	Consórcio Vencedor	Linhas em serviço - 1998	Preço mínimo (US\$ milhões)	Preço obtido no leilão (US\$ milhões)	Ágio
Telesp	Telefónica de Espanha, Portugal Telecom, RBS, Iberdrola, BBV	6.102	3.028	4.974	64,30%
Tele Norte-Leste	Andrade Gutierrez, La Fonte, Inepar, Marcai, companhias de seguro locais	7.671	2.924	2.954	1,00%
Tele Centro-Sul	Telecom Italia, Algar, Opportunity, Splice	3.704	1.677	1.780	6,20%
Embratel	MCI		1.548	2.279	47,20%

Fonte: NOVAES (2000).

4.2 CRIAÇÃO DAS EMPRESAS ESPELHO

Como parte do projeto para instituir a concorrência no setor, o governo já havia programado no Plano Geral de Outorgas a entrada de novas empresas para atuarem nas mesmas áreas de concessão das concessionárias, sendo uma empresa para cada concessionária. Foi estipulado que seria criado um duopólio no setor de telefonia fixa até 31 de dezembro de 2001, à partir de quando não haveria mais limites para a quantidade de operadoras de telefonia fixa que quisessem operar no país (ANATEL, 1998b).

Em 03 de setembro de 1998, a Anatel publicou o edital de venda das autorizações para as empresas que quisessem competir com as Concessionárias e foram estas licitações deram origem às chamadas “empresas-espelho”. Elas eram regidas pelo regime jurídico privado e não precisaram assumir as metas de universalização impostas às concessionárias, mas apenas algumas metas de expansão e atendimento.

Segundo o NOVAES (2000), o principal critério usado para a escolha das empresas-espelho foi o técnico e depois, em menor intensidade, o preço. A Anatel daria vantagem no leilão para a empresa que oferecesse maior cobertura e um

atendimento ao público acima das exigências. Também foi exigido que os candidatos deveriam ter experiência como operadores de telecomunicações mas, diferente da privatização da TELEBRÁS, a Anatel não impediu que um mesmo comprador adquirisse autorizações para atuar em mais de uma das 3 regiões ao mesmo tempo.

O processo de escolha das empresas-espelho foi concluído em 28 de agosto 1999. O resultado pode ser verificado no QUADRO 01:

QUADRO 1 - EMPRESAS-ESPELHO CRIADAS APÓS O LEILÃO DA TELEBRÁS

REGIÃO	DADOS SOBRE AS EMPRESAS-ESPELHO		
	Concessionária	Consórcio vencedor	Nome da empresa-espelho
I	Tele Norte-Leste	Canbrá	Vésper
II	Tele Centro-Sul	Global Viliage Telecom	Global Viliage Telecom - GVT
III	Telesp	Megatel	Vésper
IV	Embratel	Bonari	Intelig Telecom

FONTE: NOVAES (2000).

As empresas Megatel e Canbrá tinham boa parte de seus acionistas em comum: Bell Canadá, WLL International, Qualcomm e Liberman Group of Argentina. Visando entrar no mercado com mais força as duas empresas adotaram o mesmo nome para concorrer com a Telemar (Tele Norte-Leste na época) e Telefônica (Telesp na época) passando a se chamar Vésper. Assim, a Vésper começou suas atividades atuando em dezessete estados do território brasileiro (MACHADO, 1999).

A Global Viliage Telecom, que ganhou a licitação para concorrer com a Tele Centro-Sul, tinha como acionistas a Global Viliage Telecom, a Com Tech e a RSI. O consórcio Bonari tinha como principal acionista a Sprint e ganhou a licitação para concorrer com a Embratel no segmento da telefonia de longa distância nacional e internacional, adotando o nome de Intelig Telecom (NOVAES, 2000).

As diferentes cobranças e obrigações estipuladas entre as empresas Concessionárias e as Empresas-espelho podem ser explicadas, pelo menos em parte, pelo fato de que as Concessionárias, já estavam em pleno funcionamento e apenas mudaram de mãos no leilão da Telebrás, além de já possuírem uma marca

estabelecida e grande experiência no mercado. As Empresas-Espelho, pelo contrário, tiveram que partir do ponto zero tendo que montar toda a sua infraestrutura de rede, telefonia, etc. Isso exigiu um elevado volume de investimentos e sem prazos definidos para o retorno do capital investido.

Este ponto também ajuda a explicar porque as Empresas-Espelho não foram obrigadas a atender todas as localidades, como no caso das concessionárias, e escolheram as localidades onde conseguiriam um maior retorno financeiro para começarem a atuar se estabelecendo inicialmente nos grandes centros urbanos e dando atenção especial para os grandes clientes visando garantir um maior retorno para seus investimentos. Outro motivo que explica a carga reduzida de regras e exigências para as empresas-espelho é que a Anatel acreditava que o próprio mecanismo de funcionamento do mercado, através da concorrência, levaria as empresas a efetuarem os ajustes necessários.

O primeiro desafio enfrentado pela Anatel envolvendo as empresas-espelho após sua criação, foi a compra da Sprint (acionista da Intelig) pela MCI (empresa que comprou a Embratel). Após a fusão, a nova empresa, denominada WordCom, passou a controlar tanto a concessionária quanto sua espelho e então, para resolver o problema a Anatel definiu que a Word Com deveria deixar o controle acionário da Intelig e então, acatando tais orientações a *Sprint* deixou de ser o principal acionista da Intelig (MACHADO, 1999).

4.3 O SETOR DE TELEFONIA FIXA PÓS-PRIVATIZAÇÃO E O DESEMPENHO DA ANATEL

Após a privatização da Telebrás o setor de Telecomunicações brasileiro inaugurou uma nova fase em sua história que mudou definitivamente o rumo que estava sendo seguido até então. O setor experimentou um período de desenvolvimento de tamanho e velocidade jamais vistos anteriormente que levaram a números surpreendentes em relação à universalização do STFC. Paralelamente, nos primeiros meses após a privatização, a qualidade dos serviços não acompanhou

o ritmo de crescimento dos serviços e o número de reclamações dos mesmos também aumentou consideravelmente como será visto a seguir.

Como as empresas concessionárias foram criadas tendo metas ousadas de Universalização para cumprir num período justo de tempo, as mesmas dedicaram a maior parte de seus esforços para atender a estas metas, procurando em alguns casos até mesmo antecipar o cumprimento das mesmas. Dessa forma a preocupação com a qualidade, embora também tivesse metas e prazos a cumprir, terminou ficando em segundo plano e só foi retomada quando as empresas conseguiram cumprir as metas iniciais do PGMU (ANATEL, 2004)

Se a Anatel não tivesse estabelecido o Plano Geral de Universalização e o Plano Geral de Metas de Qualidade as empresas concessionárias não teriam uma referência de metas e um padrão de qualidade único a seguir e cada uma terminaria criando suas próprias metas de ampliação e qualidade deixando o setor de Telecomunicações com desequilíbrios pois as áreas menos favorecidas que não oferecem baixa rentabilidade provavelmente não receberiam os mesmos investimentos que receberam.

4.3.1 Universalização do STFC

O PGMU, como já foi dito, foi criado com o intuito de estabelecer metas para a expansão do serviço telefônico por todo o território brasileiro. O fato de ele ter sido criado e divulgado antes da privatização da Telebrás foi decisivo para o sucesso da mesma pois as empresas que compraram as estatais sabiam exatamente os desafios que tinham pela frente graças à transparência e riqueza de detalhes do Plano. Ele fazia parte da estratégia do governo de tirar o setor de telecomunicações brasileiro da situação precária em que estava para colocá-lo dentro dos padrões dos países de primeiro mundo, e tudo isso num prazo relativamente curto de tempo, o que exigiu grandes investimentos por parte das concessionárias.

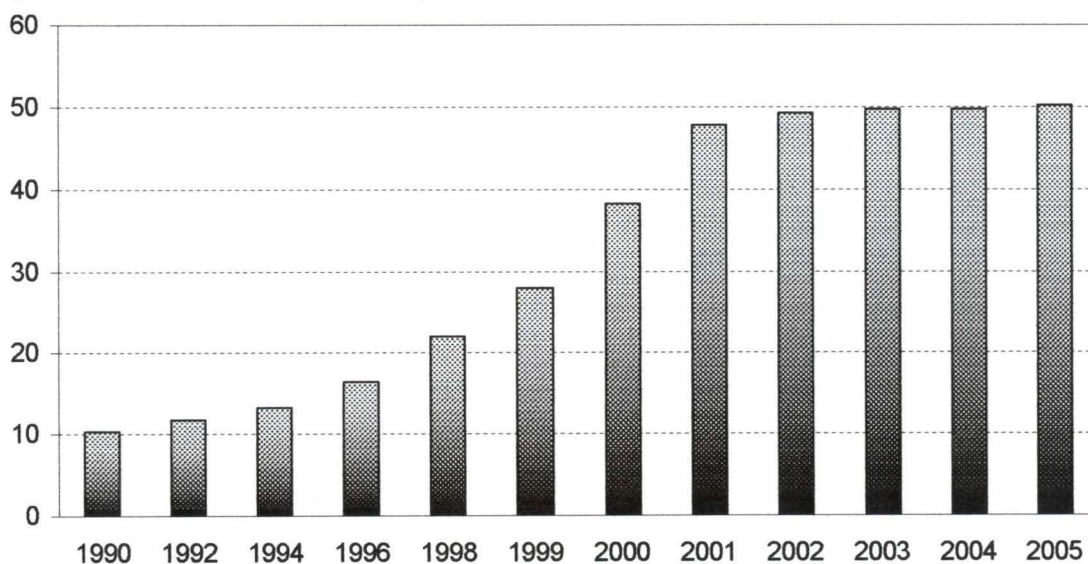
Os dois planos, em especial o PGMU, forçaram as empresas concessionárias a fazerem investimentos que em sua ausência não seriam feitos já que, no caso da Universalização do STFC, as empresas foram obrigadas a instalar linhas telefônicas,

mesmo que através de TUPs, em regiões onde dificilmente teriam o retorno financeiro desejado que compensasse tal investimento, como por exemplo as localidades distantes dos grandes centros urbanos com baixa densidade populacional e baixa renda. O cumprimento das metas nestas regiões, que em alguns casos envolveu todo um estado do país, como é o caso do Acre e Rondônia, portanto, não trariam grandes lucros e só foram feitos, pelo menos no tempo e qualidade ocorridos, graças à obrigatoriedade estipulada pela Anatel.

Algumas metas estabelecidas no PGMU e do PGMQ deveriam ser cumpridas até 31 de dezembro de 1999, isto é, pouco mais de um ano após a privatização da Telebrás. As demais metas deveriam ser cumpridas anualmente até 2005.

Segundo dados pela Anatel na REVISTA ANATEL, ano 3, nº 03, de Novembro/2000, o Brasil tinha 13,3 milhões de telefones fixos em serviço em 1994, passou para 16,5 milhões em 1996 e em setembro de 2000 atingiu 34,6 milhões, 1,6 milhão a mais do que a meta prevista para ser alcançada no final de 2001. Deste total, 14,4 milhões de linhas foram instaladas pouco mais de 2 anos após a privatização. Em 2001 este número já havia subido para 47,8 milhões. Outro grande avanço foi na densidade de telefones instalados por grupo de 100 habitantes, que saltou de 12,5 na época da privatização para 20,9 em setembro de 2000 (ANATEL, 2000).

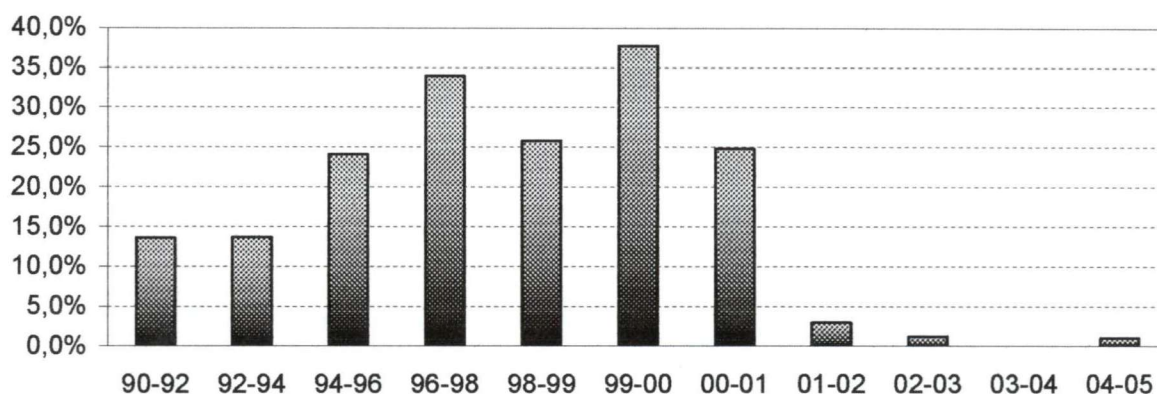
**GRÁFICO 1 - LINHAS TELEFÔNICAS INSTALADAS NO BRASIL
(EM MILHÕES)**



FONTE: Anatel (2004).

Conforme observado no GRÁFICO 2, as maiores taxas de crescimento da oferta de linhas telefônicas ocorreu entre o período de 1996 a 1998, como consequência do PASTE, e entre os anos de 1999 a 2000 como resultado da privatização e consequentemente do PGMU.

GRÁFICO 2 - TAXA DE CRESCIMENTO ACUMULADA DA OFERTA DE LINHAS TELEFÔNICAS NO BRASIL



Fonte: Anatel (2004).

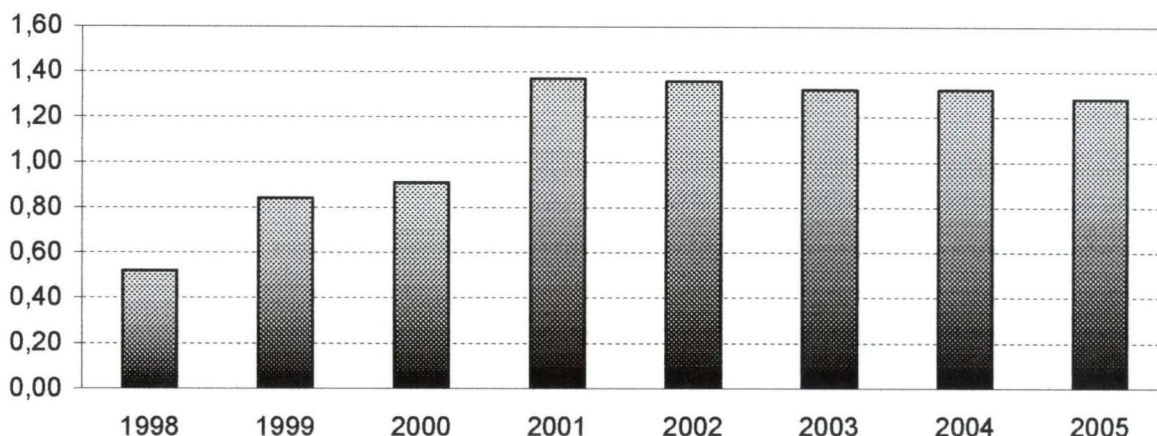
Esse grande aumento da quantidade de linhas em serviço ocorrido nos primeiros meses após a privatização se deve a pelo menos três fatores: as metas de universalização impostas pela Anatel; a necessidade de atender a grande demanda reprimida por linhas telefônicas, pois havia muitos planos de expansão vencidos desde antes da privatização e por fim; as empresas concessionárias queriam aproveitar o período de monopólio que teriam até o início da operação das empresas-espelho aumentar sua participação de mercado e garantir como seus clientes a grande parcela da população que ainda não tinha um terminal telefônico.

Conforme GERREIRO (2001), antes da privatização o processo para solicitação de novas linhas telefônicas era muito complexo, lento e caro. Para resolver este problema, o PGMU estabeleceu que o atendimento de solicitações de novas linhas telefônicas deveria ocorrer em no máximo 4 semanas a partir de 31 de dezembro de 2001 passando para apenas 1 semana para as solicitações feitas depois de 31 de dezembro de 2004. Esta medida também exigiu grandes investimentos por parte das concessionárias pois para poder atender uma solicitação

num prazo tão curto, seria preciso ter capacidade ociosa e mão de obra disponível e para isso foi preciso ampliar a rede telefônica, inaugurar novas centrais telefônicas, aumentar a mão de obra, entre outros.

Em relação à densidade de linhas telefônicas por habitante, em 1994 havia uma densidade de 8,6 telefones por grupo de 100 habitantes. Em 1998, após a privatização, esse número subiu para 12 telefones para cada 100 habitantes e em 2001 já estava em 26 telefones para cada 100 habitantes. Vale lembrar porém que estes são números médios que retratam a realidade de todo o território nacional mas nos grandes centros urbanos esta densidade já estava muito mais elevada chegando a 60 telefones por grupo de 100 habitantes na cidade de São Paulo (GUERREIRO, 2001).

De acordo com a Anatel no Relatório Anual 2003, as metas de Telefones de Uso Público (TUPs) foram atingidas mas à partir de 2001 ocorreu um pequeno declínio da quantidade de TUP's instalados reduzindo 1,37 milhão para 1,36 milhão, em 2002, e para 1,327 milhão de terminais, em 2003, conforme pode-se observar no GRÁFICO 03. Embora todas as metas previstas no PGMU para os Telefones de Uso Público tenham sido cumpridas e até superadas, o declínio ocorreu devido à uma necessidade de readequação pelas operadoras mas não causou prejuízos para a sociedade. O atingimento das metas de instalação de TUPs, mesmo com essa pequena redução observada após 2001, beneficiou a população de 7.806 localidades com população entre 300 e 600 habitantes em 2003. Neste mesmo ano, 8.624 localidades com população inferior a 300 habitantes, entre elas várias aldeias indígenas e assentamentos rurais, já tinham pelo menos 1 TUP em operação, beneficiando mais de 1,3 milhão de pessoas. No final de 2003 já havia aproximadamente 28 mil localidades em todo o país atendidas com acessos individuais e coletivos (TUPs) atendendo assim aproximadamente 154,6 milhões de habitantes (ANATEL, 2004).

GRÁFICO 3 – TUP's EM SERVIÇO NO BRASIL – EM MILHÕES

FONTE: ANATEL (2004).

Em agosto de 2005, segundo dados da ANATEL (2005a) referentes apenas às concessionárias do STFC, o Brasil contava com 42.094.662 telefones instalados, 37.716.687 telefones em serviço, 1.276.386 telefones públicos, uma teledensidade de 18,5 telefones para cada 100 Habitantes, 31.454 localidades atendidas pelo STFC, 20.952 telefones adaptados para deficientes motores e 910 telefones adaptados para deficientes auditivos. Estes números comprovam que as metas estabelecidas foram alcançadas e a Anatel teve papel decisivo para o alcance dos mesmos atuando na fiscalização e cobrança dos resultados e na punição das operadoras quando os compromissos não eram cumpridos.

Como já foi dito, quando as empresas estatais foram privatizadas, havia muitos planos de expansão vencidos e além disso haviam metas ousadas para instalação de terminais telefônicos que deveriam ser cumpridas até o final de 1999, sem falar na oportunidade que as empresas tiveram de sair na frente de suas concorrentes, as empresas-espelho, que só iniciariam suas atividades meses depois. Diante dessas circunstâncias, as concessionárias decidiram voltar seus esforços para o atingimento destes objetivos e a preocupação com a qualidade ficou em segundo plano.

Conforme informações da TELECO (2004), a grande maioria das operadoras tem atendido às metas de universalização e qualidade. Em 2003, a operadora que deixou de atingir mais metas foi a Telemar, deixando 176 indicadores não alcançados. Outras operadoras, como a Vésper SP, GVT, Sercomtel e Embratel,

também deixaram de cumprir várias metas ao longo do ano. A Anatel porém acompanhou o desempenho das concessionárias desde o início de suas atividades e efetuou as devidas cobranças para garantir que as metas fossem alcançadas. A Telemar por exemplo, recebeu uma multa R\$ 42,5 mil em janeiro de 2004 pelo descumprimento de metas no final do ano 2000.

O não atendimento destas metas pode levar a abertura de um Procedimento para Apuração de Descumprimento de Obrigações (PADO) acarretando em sanções administrativas ou multas, que variam de acordo com a gravidade da infração, às operadoras conforme previsto nos regulamentos (ANATEL, 2003).

Ao longo dos anos pôde-se observar o surgimento de vários serviços e produtos impulsionados, entre outros fatores, pelo avanço tecnológico, pela busca de novos mercados, pela necessidade de atender uma demanda reprimida e um mercado cada vez mais exigente, para acompanhar o ritmo internacional e também, dependendo do mercado, devido à competição, como é o caso dos serviços corporativos, que, pelo fato de oferecerem maior retorno, atraíram a entrada de um maior número de concorrentes.

A implantação da tecnologia ADSL (Asymmetrical Digital Subscriber Line), que possibilita enviar e receber dados e imagens em altíssima velocidade, foi importante na popularização da internet pois ao fornecer um acesso de melhor qualidade aumentou o leque de serviços ofertados pelas operadoras e pela sociedade em geral. A cada dia a população utiliza mais a internet para lazer, trabalho, entretenimento, serviços, pagar contas, fazer compras, etc.

4.3.2 Competição no STFC

O segundo pilar no qual se baseou a reforma do setor de telecomunicações brasileiro foi a instituição da concorrência. Além de fazer com que toda a população tivesse acesso ao serviço telefônico independente de sua localização ou condição econômica, o governo também visava dar a esta população o direito de escolha entre os fornecedores do serviço e acreditava que o setor de telecomunicações deveria ser regido pelas regras de mercado que levariam a um aumento da

qualidade e diversidade dos serviços prestados e também à redução dos preços e tarifas através da competição.

Segundo o artigo 6º da Lei Geral das Telecomunicações, os serviços de telecomunicações seriam organizados com base no princípio da livre, ampla e justa competição entre todas as prestadoras, devendo o Poder Público atuar, através da Anatel, para criá-la e mantê-la corrigindo os efeitos da competição imperfeita e reprimindo as infrações da ordem econômica (LEI GERAL DAS TELECOMUNICAÇÕES, 1998).

4.3.2.1 Concorrência

Como já foi dito antes, A Anatel instituiu através do Plano Geral de Outorgas, um período de transição entre o monopólio estatal e a abertura total do mercado a uma quantidade ilimitada de concorrentes. Assim, até dezembro de 2001 houve um duopólio onde somente a empresa concessionária e sua empresa-espelho poderiam atuar em cada região e após este período foi retirada a restrição quanto à quantidade de operadoras por região.

As empresas-espelho não tinham de cumprir as metas de universalização impostas às concessionárias mas por outro lado tiveram que partir do ponto zero, tendo que construir toda a sua estrutura de redes enquanto que as empresas concessionárias adquiriam empresas estatais com toda a infra-estrutura pronta, mesmo que precisassem de reparos e ampliações.

Conforme informações TAKAYANAGI (2004) na publicação O CENÁRIO REGULATÓRIO, apesar das diferentes obrigações impostas às empresas concessionárias e espelhos, a participação das espelhos no mercado de telefonia fixa não se tornou significativa analisando-se todo o mercado. Conforme verificado no QUADRO 2, a participação média das autorizadas no mercado varia de 3% a 5%.

QUADRO 2 – PARTICIPAÇÃO DE MERCADO DAS EMPRESAS DE TELEFONIA FIXA POR REGIÃO - 2004

REGIÃO	PARTICIPAÇÃO DE MERCADO	
	Concessionárias	Autorizadas
Região I	96,10%	3,90%
Região II	94,90%	5,10%
Região III	97,50%	2,50%

FONTE: TAKAYANAGI (2004)

Após a liberação para a entrada de novos concorrentes o que se observou porém é que o setor de telefonia fixa não recebeu a atenção esperada e a entrada de novos concorrentes foi pouco expressiva tendo se resumido a poucas empresas “espelinhos” que passaram a atuar apenas em algumas localidades, ou segmentos de mercado, como por exemplo os serviços corporativos, que oferecessem maior retorno dos investimentos feitos e em localidades onde as empresas-espelho decidiram não atuar. As operadoras “Espelinhos” são as novas empresas que receberam autorização para operar no setor de telefonia fixa após 31 de dezembro de 2001 (TELECO, 2005a).

Conforme dados da TELECO (2005b) em julho de 2005 existiam no Brasil 24 operadoras prestando serviço local. Destas 5 são concessionárias, 2 são espelhos, e 17 são empresas que receberam autorizações para atuar como novas operadoras. Existiam ainda 25 prestadoras com autorização que ainda não haviam entrado em operação.

Conforme informações do QUADRO 03, Pode-se constatar que na telefonia fixa a competição só alcançou uma pequena parte da população permanecendo mais de 90% dos consumidores sob o monopólio das empresas concessionárias privando o usuário do serviço de telecomunicações de seu direito escolher sua prestadora de serviço estabelecido no artigo 3º, parágrafo II da Lei Geral de Telecomunicações.

Os avanços tecnológicos recentes têm desenvolvido meios de se fazer ligações e estabelecer conversas através da internet mas esta tecnologia ainda está disponível para uma parcela muito pequena da população e também não exclui totalmente a participação da concessionária pois o acesso à internet passa por ela.

4.3.2.2 Tarifas

Uma das atribuições da Anatel estabelecidas na Lei Geral das Telecomunicações é controlar, acompanhar e revisar as tarifas dos serviços telefônicos. Como já foi dito anteriormente, antes da privatização algumas tarifas dos serviços de telefonia tiveram que ser reajustadas. Isso foi necessário porque elas estavam abaixo da média internacional, defasadas devido a alguns motivos políticos e devido ao esquema de subsídios cruzados, e o governo precisava atrair investimentos para a telefonia básica e garantir que estes investimentos teriam retorno (NOVAES, 2000).

A Lei Geral das Telecomunicações também estabeleceu que os valores das tarifas e os critérios de reajuste e revisão seriam estabelecidos nos contratos de concessão assinados pelas operadoras quando do leilão da Telebrás. Nestes contratos, as Concessionárias adquiriram o direito de fazer reajustes das tarifas após homologação da Anatel, mantendo um intervalo mínimo de doze meses entre cada reajuste. O índice escolhido para ser o indexador oficial dos contratos foi o IGP-DI⁹, que é mantido pela Fundação Getúlio Vargas. De abril 1997, quando ocorreu o último reajuste antes da privatização, a maio de 2001, o IGP-DI apresentou uma variação de 44,08% enquanto as tarifas do Serviço Local (assinatura básica, pulsos e habilitação de novas linhas) apresentaram um acréscimo de 36,21% conforme discriminado TABELA 03 (ANATEL, 2001).

TABELA 03 – VARIAÇÃO DAS TARIFAS E TAXAS DO SERVIÇO TELEFÔNICO LOCAL – 1997A 2001

ITENS DA CESTA DO SERVIÇO LOCAL	VALORES		
	Valor em abril/1997 (R\$)	Valor em julho/2001 (R\$)	Varição (%)
Habilitação	420,46	76,62	-81,78%
Assinatura Residencial	15,57	23,32	49,78%
Assinatura Não-Residencial	21,02	36,41	73,22%
Pulso Local	0,08	0,09	12,94%

FONTE: Anatel (2001).

⁹ IGP-DI: Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna. É um índice calculado mensalmente pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e procura medir os preços que afetam diretamente as unidades econômicas situadas dentro do território brasileiro.

Vale lembrar que antes da privatização os valores da taxa de habilitação por exemplo, chegaram a ser bem mais altos do que o descrito no quadro e que já em 2001, em algumas regiões de sua área de atuação as operadoras utilizavam valores bem abaixo do teto estabelecido pela Anatel. Essa redução ocorrida na taxa de habilitação foi mais influenciada por fatores como a expansão da rede e o aumento dos investimentos em novas tecnologias do que pela competição e também só foi possível devido à elevação das tarifas de outros serviços (ANATEL, 2001).

Os reajustes das tarifas do Serviço Local que ocorreram nos anos posteriores à privatização foram feitos dentro das normas pré-estabelecidas mas após 6 anos ininterruptos de aumentos as taxas e tarifas passaram a pesar cada vez mais na renda do consumidor. Após o reajuste de 7,27% nas tarifas da cesta básica local do STFC anunciado em 30 de junho de 2005 pela Anatel, agravou-se ainda mais o debate acerca dos valores cobrados. Com este reajuste, o valor da assinatura básica residencial passou para R\$35,86 demonstrando um aumento de 230% desde 1997.

Como reflexo de todas estas mudanças iniciou-se um movimento em prol da suspensão da cobrança da assinatura básica que vem tomando força e conseguiu algumas vitórias através de decisões judiciais que suspenderam a cobrança da mesma em alguns Estados do Brasil. O argumento para a suspensão da cobrança da assinatura básica é baseado numa inconsistência encontrada na Lei Geral de Telecomunicações.

Conforme descrito na LEI GERAL DAS TELECOMUNICAÇÕES (1998), as concessionárias serão remuneradas pela cobrança de tarifas dos usuários ou por outras receitas alternativas. Neste contexto, uma tarifa é definida como sendo o valor cobrado por um serviço efetivamente usado, e taxa é o valor cobrado por um serviço potencialmente colocado a disposição do usuário. Porém, segundo RODRIGUES (2005) a Constituição Federal, no artigo 175, declara que no regime jurídico brasileiro os serviços prestados por meio de concessão são remunerados através de tarifas e não de taxas. Argumenta-se, dessa forma, que não há respaldo jurídico legal para a cobrança da assinatura básica. Até setembro de 2005 não havia sido tomada nenhuma medida definitiva sobre o tema e deixando aberta a discussão sobre o mesmo com a pressão cada vez maior da sociedade para a suspensão definitiva por parte das operadoras desta cobrança.

Outra cobrança que ocupa posição de destaque nas reclamações dos consumidores dos serviços de telefonia fixa é a cobrança das ligações locais na forma de pulsos. Isso porque esse tipo de tarifação não discrimina detalhadamente as ligações locais feitas para telefones fixos. Dessa forma os consumidores pagam por um serviço que não sabem com certeza se utilizaram ou não.

Para resolver o problema a Anatel pretende mudar a forma de tarifação a partir de 01 de janeiro de 2006 abandonando a tarifação por pulso (Tarifação por Multimedição) através da implementação da tarifação por minuto (Tarifação por Tempo de Utilização). Essa nova forma de tarifação também obrigará as empresas, a discriminar, a partir de 01 de março de 2006, detalhadamente em conta telefônica as ligações locais feitas para telefones fixos disponibilizando, entre outras informações, para qual número telefônico foi feita a ligação, a hora de início e término e a duração da ligação (ANATEL, 2005b).

Outra medida adotada pela Anatel visando alcançar uma parcela da população que ainda não tem o serviço telefônico em seus domicílios é o lançamento, também em 2006 do chamado “telefone social” com uma assinatura básica 50% mais barata que a cobrada atualmente pelas operadoras. Este plano alternativo por outro lado terá uma franquia de pulsos ou minutos inferior à do plano básico, onde a tarifa é cobrada integralmente, e o valor do minuto que exceder à franquia também será maior que o minuto excedente do plano básico. Devido a estes detalhes alguns especialistas afirmam que no final das contas o consumidor acabará perdendo pois dependendo do seu consumo, o valor economizado na assinatura básica menor será gasto no pagamento dos minutos excedentes (ANATEL, 2005c).

A redução de tarifas após a privatização ocorreu de fato nas ligações de longa distância nacional e internacional. Em alguns casos, as tarifas internacionais declinaram até 60%, enquanto nas chamadas nacionais as tarifas cobradas foram reduzidas em até 42%, em relação aos valores máximos autorizados pela Anatel. Neste setor a competição foi estabelecida com maior expressão e além disso, a facilidade de acesso às tarifas cobradas pelas empresas para efeito de comparação disponibilizada pela Anatel através do Sistema de Informações sobre Preços e

Tarifas (SIPT) e por outras instituições tornaram o mercado ainda mais competitivo (ANATEL, 2001).

4.3.2.3 Mudanças ocorridas no controle e composição das empresas envolvidas no setor de telecomunicações

Após a privatização, o setor de telecomunicações brasileiro assistiu a fusões, mudanças na composição acionária e incorporações entre as empresas atuantes no setor. Nesse contexto, o papel da Anatel enquanto, órgão regulador, e dos órgãos de defesa da concorrência ganhou grande importância sobre o que pode ou não ser considerado como ameaça à concorrência no setor. Essas mudanças exigiram da Anatel um acompanhamento detalhado da dinâmica do mercado e uma avaliação permanente para definição das mudanças necessárias já que se trata de uma situação em que está sendo questionado um dos pilares básicos que justificavam a reforma do setor, cujo objetivo era a consolidação de ambiente competitivo.

Após a privatização, ocorreu também um processo de transferência acionária entre os novos acionistas das concessionárias, o que não é permitido, pela legislação.

Em 1999, por exemplo, a Inepar vendeu participação na Telemar ao Grupo Opportunity por R\$546 milhões. Em 2000, a Anatel anunciou a suspensão do exercício de direito de voto e veto da Inepar, Fiago e Macal nas concessionárias de Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) controlados pela Tele Norte Leste Participações e de suas controladoras. De acordo a Anatel, havia indícios de que os controladores da Inepar e Fiago também controlavam empresas em outra região do Plano Geral de Outorga (PGO), fato que era proibido. Em relação à Maçai, existiam suspeitas de que havia ocorrido uma transferência de controle da empresa sem autorização prévia da Anatel (FREITAS, 2002).

Outro fato que tem despertado a atenção da Anatel são as disputas entre BrasilTelecom e Telecom Italia. A Telecom Italia, que pertencia ao consórcio que adquiriu a BrasilTelecom na privatização, deixou sua participação no grupo para que pudesse participar do processo licitatório das licenças para o Serviço Móvel Pessoal em 2000. Agora a Telecom Itália quer voltar a fazer parte do grupo controlador da

BrasilTelecom e assumir o controle da empresa mas tem enfrentado resistência dos demais membros do grupo controlador (TELECO, 2005c).

A Anatel aprovou o retorno da Telecom Italia ao grupo de controle da Brasil Telecom porém delimitou um prazo, que expira em 28 de outubro de 2006, para as duas operadoras eliminarem as superposições de licenças em Longa Distância e SMP existente entre elas já que a Telecom Itália é controladora da TIM, empresa que também possui autorização para operar no SMP e Longa Distância em todo o país. Para atender à exigência da Anatel as empresas fizeram um acordo e definiram que a TIM vai incorporar a BrasilTelecom GSM. Este acordo porém foi suspenso devido à uma ação judicial promovida pelo Citigroup, um dos membros do grupo que controla a Brasiltelecom (TELECO, 2005c).

A Anatel mantém um controle rigoroso do cumprimento das metas de Universalização e Qualidade estipuladas no PGMU e PGMQ. Em seu site na Internet há diversas informações que são disponibilizadas periodicamente permitindo a toda a população acompanhar o desempenho das operadoras. Uma de suas ações visando a melhoria contínua da qualidade é a realização de Pesquisas de Satisfação com os clientes dos Serviços Telefônicos com o objetivo de desenvolver, testar e implementar um processo de aferição do grau de satisfação dos consumidores do STFC. Em julho de 2000 a Anatel abriu 1.273 Procedimentos Administrativos por Descumprimento de Obrigações (PADO) contra empresas de telefonia fixa. Antes da privatização não havia esse tipo de controle sobre as empresas estatais não porque elas eram fiscalizadas pelo próprio dono (ANATEL, 2000).

Porém, apesar de todas as cobranças feitas pela Anatel, o número de reclamações por parte dos consumidores aumentou nos últimos anos e passou a ser um dos campeões de denúncias nas secretarias do Procon em todo o país. Este aumento da quantidade de reclamações pode ser explicado, pelo menos em parte, pelo grande aumento da base de clientes das concessionárias desde a privatização e as concessionárias não conseguiram manter os níveis de qualidade durante esta fase de crescimento. Por outro lado, apesar de não haver uma medida de qualidade anterior à privatização para que se pudesse fazer uma comparação, o consumidor brasileiro passou a ser muito mais crítico e exigente estando cada vez mais consciente dos seus direitos e poderes.

CONCLUSÃO

Tendo em vista que o objetivo deste trabalho foi estudar o processo de privatização das telecomunicações no Brasil e o papel desempenhado pelo órgão regulador, a Anatel, antes, durante e após o processo, procurou-se abordar os principais fatos que antecederam a privatização, estudar as reformas institucionais ocorridas no setor, verificando todas as etapas envolvidas no processo da privatização do Sistema Telebrás e por fim, analisar o desempenho do setor de telefonia fixa após a privatização. Também foi buscado analisar o desempenho da Anatel antes, durante e principalmente após a privatização.

O setor de telecomunicações brasileiro passou por grandes e importantes mudanças nos últimos 10 anos que o colocaram em um novo rumo a fim de alcançar os níveis internacionais de qualidade e abrangência do serviço telefônico. Observou-se uma mudança radical no papel do governo, que deixou de ser o provedor, papel que desempenhou desde 1962, quando instituiu o Código Brasileiro de Telecomunicações e colocou o setor sob seu controle, e passou a ser o regulador e fiscalizador do setor, função que vem desempenhando através da Anatel.

A criação e o início das atividades de uma agência reguladora antes da privatização foram de grande importância para o sucesso do processo pois a Anatel preparou todo o arcabouço regulatório e definiu claramente as regras que balizariam o setor de telecomunicações após a abertura ao setor privado. Foram feitas as reformas e ajustes necessários, como foi o caso da readequação das tarifas de forma a deixá-las em linha com os padrões internacionais, e o leilão do Sistema Telebrás surpreendeu pela rapidez com que foi feito e também pelo valor do ágil que foi conseguido. A Anatel assumiu um papel fundamental no novo cenário criado após a desregulamentação do setor de telecomunicações passando a administrar as pressões que surgiram entre as empresas concessionárias exigindo maior proteção e as autorizadas buscando vantagens especiais.

O padrão de regulação econômica adotado pelo Governo quando criou a Anatel foi o da Regulação Ativa conforme GRIJÓ (2001), onde a regulação é feita

através de Agências Reguladoras, através de concessões e controle de tarifas, da qualidade e do número de fornecedores, entre outros.

Seus objetivos foram traçados baseados principalmente na política de regulação das atividades de infra-estrutura de PONDE E FAGUNDES (200?). Para os autores, o objetivo destas políticas é criar e manter um ambiente competitivo que tenha serviços de qualidade com preços concorrentes e também promover à utilização e a difusão de novas tecnologias e serviços mais modernos.

No que tange ao controle da qualidade dos serviços privatizados, a Anatel adotou vários mecanismos descritos por ROVIZZI e THOMPSON apud FIANI (199?).

Duas grandes realizações da Anatel foram a criação do Plano Geral de Metas de Universalização e do Plano Geral de Metas de Qualidade, através dos qual a agência criou as metas que visavam garantir o cumprimento dos dois pilares da reforma do setor de telecomunicações: a universalização do serviço telefônico e a implementação da concorrência. Como estes planos foram criados e divulgados antes da privatização, as empresas que compraram as concessões sabiam exatamente a magnitude e os prazos para das metas que deveriam atingir

Isso permitiu um avanço jamais visto no setor de telecomunicações brasileiro. Hoje milhões de pessoas que não podiam ter telefone, seja pela sua localização ou pela sua renda, agora tem acesso ao mesmo. Lugares onde o serviço telefônico ainda não havia chegado e provavelmente não chegaria por não apresentarem o retorno mínimo dos investimentos necessários, agora são servidos por linhas telefônicas, como é o caso de algumas aldeias indígenas.

A concorrência também foi estabelecida principalmente na telefonia móvel e nas ligações de longa distância mas não atingiu a telefonia fixa como se esperava pois mais de 90% dos usuários de telefonia fixa ainda não tem direito de escolha.

Analisando-se a conjuntura econômica do país à época da privatização, pode afirmar com segurança que o salto dado na quantidade e qualidade do setor de telecomunicações oito anos após o leilão da Telebrás, não seria alcançado se o setor não fosse privatizado pois mesmo que o governo quisesse, a situação econômica e financeira do país não lhe permitiria fazer os investimentos necessários já que o setor de telecomunicações estava num ponto em que necessitava da injeção maciça de investimentos e tecnologia além de uma mudança na forma como

estava sendo conduzido de modo a torná-lo competitivo e atualizado com mudanças tecnológicas cada vez mais rápidas.

Para continuar correspondendo às responsabilidades que lhe foram impostas, a Anatel iniciou em abril de 2003, um amplo projeto de reorganização interna com a finalidade de otimizar métodos e processos de trabalho, além de adequar a estrutura organizacional e o Regimento Interno aos novos cenários das telecomunicações.

O setor de telecomunicações ainda continua mudando. Após atingidas as metas críticas de universalização e qualidade, entram em vigor a partir de 2006 os novos PGMU e PGMQ com novas metas que visam continuar direcionando o setor de telecomunicações brasileiro nos níveis internacionais. Uma dessas mudanças é a alteração da forma de tarifação das ligações locais feitas de telefones fixos para fixos, aposentando a tarifação por pulsos e estabelecendo em seu lugar a tarifação por minutos, tornando a cobrança destas ligações mais justa e transparente.

Esta mudança por exemplo dificilmente seria implementada espontaneamente pelas concessionárias já que além de não aumentar seus lucros as obrigaria a fazer investimentos para fazer as adequações necessárias e implementação de novos equipamentos. Isso demonstra, mais uma vez, a grande importância da Anatel no setor de telecomunicações brasileiro.

Conclui-se, portanto, que a Anatel conseguiu garantir a universalização dos serviços de telecomunicações em seu ramo estudado neste trabalho, que é a telefonia fixa. A competição, por outro lado, alcançou menos de 10% dos usuários da telefonia fixa mas se consolidou na telefonia de longa distância.

REFERÊNCIAS

- ANATEL. **Conheça o Brasil**. 2005a. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/universalizacao/default.asp?CodArea=22&CodPrinc=1>> Acesso em 10 set. 2005.
- ANATEL, **Consulta Pública Nº 457**, 2005c. Disponível em <http://www.anatel.gov.br/Tools/frame.asp?link=/acontece_anatel/consulta/2003/consulta_457/contribui coes_cp457.pdf> Acesso em 10 set. 2005.
- ANATEL, **Plano Geral De Metas Para A Universalização 2006**. 2005b. Disponível em <http://www.anatel.gov.br/Tools/frame.asp?link=/biblioteca/decretos/dec_4769_2003.pdf> Acesso em 10 set. 2005.
- ANATEL. **Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas**. 2003. Disponível em <http://www.anatel.gov.br/Tools/frame.asp?link=/biblioteca/resolucao/2003/anexo_res_344_2003.pdf> Acesso em: 10 set. 2005.
- ANATEL. **Relatório Anual 2003**. 2004. Disponível em: <http://www.anatel.gov.br/Tools/frame.asp?link=/biblioteca/publicacao/relatorio_anatel_2003.pdf> Acesso em 28 ago. 2005.
- ANATEL. **Revista Anatel, Ano 3, nº 03. Novembro / 2000**. Disponível em <http://www.anatel.gov.br/biblioteca/publicacao/revista_anatel/revista_anatel.asp> Acesso em 28 ago. 2005.
- ANATEL. **SERVIÇO TELEFONICO FIXO COMUTADO, REAJUSTE DE TARIFAS**, 2001. Disponível em <<http://www.anatel.gov.br/Tools/frame.asp?link=/biblioteca/publicacao/tarifacao/stfc/index.pdf>> Acesso em 20 ago. 2005.
- ANATEL. **PLANO GERAL DE METAS PARA UNIVERSALIZAÇÃO**, Decreto n. **2.592**, de **15** de maio de **1998**. 1998a. Disponível em <http://www.anatel.gov.br/Tools/frame.asp?link=/biblioteca/decretos/dec_2592_98.pdf> Acesso em: 19 jun. 2005.
- PLANO GERAL DE OUTORGAS**, Decreto n. **2.534**, de **02** de abril de **1998**. 1998b. Disponível em <<http://www.anatel.gov.br/Tools/frame.asp?link=/biblioteca/planos/planogeraloutorgas.pdf>> Acesso em: 26 jun. 2005.
- BRANDÃO, C. A. **A Política de Telecomunicações no Brasil: do Monopólio Público ao Recente Processo de Privatização e Regulamentação**. Disponível em <http://www.abphe.org.br/congresso1999/Textos/CARLOS_4.pdf> Acesso em 13 ago. 2005.
- CAMPOS, SILVIA. D. **Pedro II foi o primeiro brasileiro conectado**. 2004. Disponível em <http://www.link.estadao.com.br/index.cfm?id_conteudo=747> Acesso em 06 ago. 2005.

FIANI, R. **Tendências da Regulação Econômica no Caso Brasileiro: Uma Reflexão à Partir do Debate Internacional.** Disponível em <<http://www.asegergs.org.br/biblioteca/regula-economica/tendenciasregulacaoeconomica>> Acesso em: 26 mai. 2005.

FREITAS, F. H. P. **As telecomunicações no Brasil e os desafios da regulação da concorrência.**, 2002. Disponível em <www.clad.org.ve/fulltext/0044310.pdf> Acesso em 14 ago. 2005.

GUERREIRO, R. N. **Dos Sonhos às Realizações.** 2001. Disponível em <www.anatel.gov.br> Acesso em 26 ago. 2005.

GRIJÓ, E. **Elementos do debate econômico da regulação.** Disponível em <<http://www.asegergs.org.br/Artigos/debate-economico-da-regulacao/view>> Acesso em: 26 mai. 2005

LEI GERAL DAS TELECOMUNICAÇÕES, Lei n. 9.472, de 16 de julho de 1997. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9472.htm> Acesso em 26 jun. 2005

MACHADO, G. F. R. **A Reestruturação do Sistema Telebrás: O Caso da Telepar.** Curitiba, 1999.77 f. Monografia (Bacharelado em Ciências Econômicas) – Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná.

MINICOM. **EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS DA LEI GERAL DAS TELECOMUNICAÇÕES.** E. M. nº 231 / MC. 1996. Disponível em<http://www.anatel.gov.br/Tools/frame.asp?link=/biblioteca/leis/exposicao_motivos_lgt.pdf> Acesso em 14 ago. 2005.

NEVES, M. S. **O Setor de Telecomunicações.** Disponível em <http://www.NOVAES.gov.br/conhecimento/livro_setorial/setorial13.pdf>. Acesso em 13 ago. 2005.

NOVAES, A. **Privatização do Setor de telecomunicações no Brasil.** In: PINHEIRO, A. C.; FUKASAKU, K. (Ed.). **A Privatização no Brasil: O caso dos Serviços de Utilidade Pública.** Rio de Janeiro, 2000.p. 147 -177.

POSSAS, M. J.; PONDE, J. L. e FAGUNDES, J. **Regulação da Concorrência nos Setores de Infraestrutura no Brasil: elementos para um quadro conceitual.** Disponível em <<http://www.asegergs.org.br/biblioteca/regula-economica/regulacaoconcorrenca/view>> Acesso em: 26 mai. 2005.

RODRIGUES, C. **Assinatura telefônica – Qual a melhor ação contra esta cobrança?** Disponível em <<http://www.consciencia.net/2005/mes/04/taxa-tarifa.html>> Acesso em 06 out. 2005.

TAKAYANAGI, N. M. **O Cenário Regulatório.** 2004. Disponível em <http://www.anatel.gov.br/Tools/frame.asp?link=/acontece_anatel/palestras/cenario_regulatorio2004_algar2.pdf> Acesso em 25 set. 2005.

TELECO. **As metas de qualidade estão sendo cumpridas?** 2004. Disponível em: <<http://www.teleco.com.br/comentario/com35.asp>> Acesso em 02 set. 2005.

TELECO, **Novas Autorizações**, 2005a. Disponível em: <<http://www.teleco.com.br/opfixaloc.asp>> Acesso em: 02 set. 2005.

TELECO. **Telefonia Fixa: Operadoras de Serviço Local**, 2005b. Disponível em: <<http://www.teleco.com.br/opfixa.asp>> Acesso em: 08 set. 2005.

TELECO. **O conflito no Grupo de Controle da Brasil Telecom (BrT)**, 2005c. Disponível em <<http://www.teleco.com.br/Operadoras/BrTim.asp>> Acesso em: 08 set. 2005.