

ISSN 0103-9466

**A FLEXIBILIZAÇÃO DO MONOPÓLIO
DAS TELECOMUNICAÇÕES:
DESAFIOS E MITOS**

**Márcio Wohlers de Almeida
Margarida Baptista**

TEXTO PARA DISCUSSÃO nº 49

agosto/1995

**INSTITUTO DE ECONOMIA
UNICAMP**

ISSN 0103-9466

A FLEXIBILIZAÇÃO DO MONOPÓLIO DAS TELECOMUNICAÇÕES: DESAFIOS E MITOS

**Márcio Wohlers de Almeida (*)
Margarida Baptista (*)**

(*) Professores do Instituto de Economia da UNICAMP.

Instituto de Economia, agosto de 1995

**COMISSÃO DE PUBLICAÇÕES DO INSTITUTO DE
ECONOMIA/UNICAMP**

**Carlos Alonso Barbosa de Oliveira
José Ricardo Barbosa Gonçalves
Geraldo Di Giovanni (Coordenador)
Otaviano Canuto dos Santos Filho
Paulo Eduardo de Andrade Baltar**

FICHA CATALOGRÁFICA

Almeida, Marcio Wohlers

A flexibilização do monopólio das telecomunicações: desafios e mitos/
Marcio W. de Almeida e Margarida A.C. Baptista.- Campinas: UNICAMP.IE,
1995.

37 p. (Texto para Discussão. IE/UNICAMP, n. 49)

1. Telecomunicações. 2. Monopólios - Brasil. 3. Política de
telecomunicações.4. Sistema de telecomunicações - Regulamentação. I. Título.
II. Série.

Exemplares avulsos poderão ser obtidos com Neide Pereira Baldovinotti

INSTITUTO DE ECONOMIA

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

Caixa Postal 6135

13083-970 Campinas (SP)

fone: (0192) 39.7031 e/ou 39.7364

fax: (0192) 39.1512

A FLEXIBILIZAÇÃO DO MONOPÓLIO DAS TELECOMUNICAÇÕES: DESAFIOS E MITOS ¹

Márcio Wohlers de Almeida
Margarida Baptista

Resumo

Este artigo procura identificar as pré-condições básicas para viabilizar a expansão e modernização consistentes do sistema de telecomunicações no Brasil. Entre estas, destaca-se a necessária reestruturação da *holding* Telebrás, no sentido de convertê-la numa Estatal Competitiva. Esta reflexão é realizada à luz da experiência internacional que evidencia: a) a superioridade de processos coordenados de transição e reestruturação de modelos institucionais/regulatórios; b) a intensificação da regulação pública (re-regulamentação) como contraface dos processos concretos de reestruturação e liberalização na área de telecomunicações.

Apresentação

Este trabalho é uma versão aperfeiçoada de um texto preparado por ocasião da exposição realizada por parte de um dos autores (Prof. Márcio Wohlers de Almeida) junto à Comissão Especial de Telecomunicações do Congresso Nacional. Esta Comissão analisou a proposta de emenda constitucional elaborada pelo Governo que pretendia eliminar o dispositivo da Constituição (inciso XI do artigo 21) que reservava a concessão dos serviços públicos de telecomunicações para empresas sob controle acionário estatal. Conforme terminologia usual, tratava-se de "flexibilizar" o monopólio público das telecomunicações.

O debate e a reflexão mais sistemática a respeito do monopólio público das telecomunicações no Brasil encontra-se ainda em um estágio bastante incipiente, em relação não só à importância contemporânea da temática, mas principalmente

¹ Este trabalho recebeu valiosa contribuição de Pedro Crossetti, doutorando do IE/UNICAMP.

face a colocações mais ingênuas e imediatistas. Estas últimas supõem que a atual revolução das telecomunicações seria uma espécie de “cornucópia” tecnológica apta a resolver os mais variados problemas econômicos e sociais, desde que o governo se liberte das amarras do monopólio público, como estariam procedendo os países mais avançados.

Este trabalho pretende contribuir para essa reflexão, enfatizando que não existe um determinismo tecnológico em relação a soluções institucionais “ótimas”. O texto enfatiza as grandes linhas da reestruturação institucional das telecomunicações que vem ocorrendo a nível internacional, responde a colocações mais simplistas a respeito dos supostos benefícios da concorrência nessa área e sugere algumas diretrizes para a reformulação do setor no Brasil. Observa-se, ainda, que a discussão atual não deve prescindir de análises teóricas relativas à mudança da estrutura de mercado das telecomunicações e a redefinição do chamado monopólio “natural”. Para análise destas últimas questões, entre outros trabalhos o leitor pode consultar Almeida (1994).

Este trabalho foi estruturado em quatro itens. No primeiro é apresentada uma introdução objetivando esclarecer que o processo de redefinição do quadro institucional na área de serviços de telecomunicações envolve três dimensões que, embora interrelacionadas, devem ser distinguidas conceitualmente: a propriedade do operador público, a estrutura do mercado de serviços públicos de telecomunicações e os mecanismos de regulação do mercado. Esta distinção é crucial para o entendimento da complexidade do processo de mudança institucional observado a nível internacional.

O item 2 deste trabalho, centrado na experiência internacional, busca captar os principais traços dos processos de transformação já efetuados (ou em curso) na área de telecomunicações, no que respeita à dimensão institucional e suas implicações na organização dos sistemas nacionais e nas condições de oferta dos serviços, buscando identificar a existência (ou ausência) de vínculos entre níveis de satisfação do usuário e formas específicas de configuração institucional.

A elaboração deste item foi orientada por duas hipóteses básicas. Em primeiro lugar, que a realidade atual das telecomunicações está longe de mostrar um mundo liberal e desregulamentado como é muitas vezes apregoado. Pelo contrário, os processos de maior abertura do mercado têm sido marcados pela cautela e acompanhados pelo fortalecimento da regulamentação pública (a chamada re-regulamentação). Em segundo lugar, que não é possível estabelecer uma associação entre o aprofundamento da liberalização do sistema e da privatização e o incremento no grau de satisfação dos usuários. Procura-se mostrar, desta forma,

que o enfrentamento da questão brasileira nesta área deve libertar-se da polarização que tem marcado estes debates, uma vez que não é possível definir, *à priori*, uma configuração institucional ótima ou superior, dissociada da definição prévia de uma estratégia a ser seguida.

Na primeira parte deste item são analisados os principais traços dos processos históricos concretos de transformação no que se refere à propriedade do(s) operador(s) da rede pública, à estrutura do mercado de serviços públicos de telecomunicações e aos mecanismos de regulação de mercado adotados, tomando como principal referência os países desenvolvidos, notadamente os Estados Unidos, o Japão e os principais países europeus. Em seguida, avaliam-se os impactos de alguns destes processos em indicadores selecionados - investimentos, preços/tarifas e tecnologia.

O item 3 deste trabalho orienta-se para a discussão do caso brasileiro. Neste item procura-se identificar algumas condições que devem ser cumpridas para que se promova a desenvolvimento equilibrado e sustentado dos serviços de telecomunicações no Brasil, à luz da experiência internacional. Embora não se proponha um modelo alternativo para o Brasil (o que não constitui objetivo deste trabalho), busca-se delinear alguns vetores fundamentais para viabilizar, de um lado, a quebra do imobilismo que tem caracterizado este setor nos últimos anos e, de outro, a expansão e modernização consistentes do sistema. Neste sentido propõe-se como pré-condição básica - independentemente da configuração institucional que venha a ser definida no futuro e que deveria **refletir** os contornos de uma **estratégia a ser seguida** - o fortalecimento e reestruturação da *holding* Telebrás, no intuito de transformá-la numa **Estatal Competitiva**.

Finalmente, no item 4 são alinhadas as principais conclusões alcançadas neste trabalho. Os autores esperam que estas conclusões, embora de alcance limitado, possam contribuir para o balizamento de uma ampla discussão que deveria ser encaminhada com a participação de toda a sociedade, dado o papel fundamental desempenhado pelas telecomunicações no mundo moderno.

1. Os três eixos da reestruturação

O setor de telecomunicações vem atravessando uma revolução sem precedentes, a nível internacional. Este processo envolve três aspectos básicos que, entretanto, se relacionam e influenciam mutuamente:

- a) os processos de geração e difusão de novas tecnologias digitais que permitem a convergência entre as telecomunicações, a informática e o setor de audiovisual - viabilizando o surgimento das chamadas novas "Tecnologias da Informação" (TI);
- b) a adoção de novas estratégias concorrenciais e mudanças na configuração da indústria envolvendo: (i) o aprofundamento na diferenciação de produtos e serviços e o incremento no grau de diversificação e globalização das empresas líderes - sejam estas operadoras de serviços e/ou fornecedoras de teleequipamentos; (ii) a entrada de novos atores nestes mercados;
- c) a redefinição do quadro institucional e jurídico que regulamenta as telecomunicações.

Esta última dimensão de mudança vem sendo incorretamente tratada como um fenômeno de desregulamentação (*deregulation*) ou menor regulamentação, quando, na verdade, como veremos no decorrer desta análise, trata-se de um amplo fenômeno de re-regulamentação. Para melhor entender esta problemática convém, desde logo, identificar três dimensões distintas envolvidas no processo de redefinição do marco regulatório do setor em análise:

- a estrutura do mercado de serviços públicos de telecomunicações;
- a propriedade do operador da rede pública de telecomunicações;
- o mecanismo de regulamentação.

Estas três dimensões são ilustradas no quadro 1, exposto a seguir:

Quadro 1
Dimensões do quadro institucional e de mercado

A) Estrutura do Mercado de Serviços Públicos de Telecomunicações		
A.1) Monopólio	A.2) Oligopólio	A.3) Concorrência Ampla
B) Propriedade do Operador da Rede Pública:		
B.1) Repartição Pública (PTT)	B.2) Empresa Estatal	B.3) Empresa Privada
C) Mecanismo de regulamentação		
C.1) Planejamento Central	C.2) Órgão de Regulamentação	C.3) Auto-regulação do mercado)

O eixo A descreve o movimento de liberalização (quebra do monopólio), apontando algumas das situações possíveis, como o oligopólio e a concorrência ampla. O eixo B refere-se à privatização, destacando também algumas possibilidades, incluindo a empresa estatal e a privada. Finalmente, o eixo C expõe as opções relativas aos mecanismos de regulamentação, identificando as situações de planejamento central, órgão de regulamentação e auto-regulação (do próprio mercado). Evidentemente estas posições não esgotam o universo de possibilidades em cada um dos eixos, mas referem-se às situações mais típicas e usuais, sendo bastante úteis para a argumentação contida neste trabalho.

Na discussão desta problemática é de fundamental importância não apenas não superpor (ou confundir) estas três dimensões, mas ter presente que, não obstante interrelacionadas, são questões determinadas por fatores bastante diferentes. Dessa maneira, não se pode confundir, por exemplo, concorrência ampla (muitas empresas no mercado) com auto-regulação do mercado (inexistência de regulamentação); de outro lado, pode haver um órgão de regulamentação e distintas estruturas de mercado (monopólio, oligopólio ou concorrência ampla). Além disso, é necessário saber qual tipo de serviço estamos analisando: telefonia convencional, celular, transmissão de dados, etc.

Um dos principais mitos usualmente divulgados por análises superficiais ou então de cunho marcadamente ideológico reside na afirmação de que a direção geral das transformações institucionais de todos os regimes de telecomunicações

aponta para um deslocamento para o lado extremo direito ("desregulamentação" ampla) dos três eixos acima indicados. Ou seja, face à mudança tecnológica e à globalização da economia contemporânea, haveria uma tendência irresistível (que os governos não deveriam opor-se) para que as três dimensões acima mencionadas assumissem as posições A.3, B.3 e C.3. O resultado desse movimento rumo à extrema direita dos três eixos seria a configuração de uma situação mais desejável, consubstanciada em menores preços e maior oferta de serviços de melhor qualidade - outro mito bastante disseminado.

Entretanto, a experiência internacional não sustenta estes mitos. Na realidade, é possível observar que:

- embora se venham processando importantes transformações no marco regulatório deste setor (envolvendo deslocamentos importantes ao longo dos três eixos identificados), tais mudanças não ocorreram nessa direção (nem apresentam uma trajetória unívoca);
- estes deslocamentos constituem fenômenos muitos mais complexos que, ademais, interagem de forma acentuada com as dimensões tecnológicas envolvidas e com os objetivos sociais e estratégicos vinculados às telecomunicações;
- não é possível estabelecer uma correlação linear entre o deslocamento "para a direita" nestes três eixos e a obtenção de resultados favoráveis em termos de preço, disponibilidade e qualidade (e diversidade) dos serviços oferecidos.

De outro lado, é fundamental reconhecer que existem grandes desafios a serem enfrentados. O aspecto crucial das transformações atuais reside na capacidade dos países em montarem instâncias e mecanismos de regulamentação capazes de garantir o dinamismo tecnológico, zelar pela qualidade e permitir o atendimento ao usuário, sem desconsiderar as dimensões sociais e regionais em questão. Esse é o grande desafio. Tão importante quanto identificar a direção real das transformações contemporâneas, é também distinguir quais são os motivos, os objetivos e especialmente as **pré-condições** para a realização dessas mudanças, o **timing** e os **mecanismos de transição** mais adequados.

2. A experiência internacional

Os defensores de uma ampla liberalização do mercado brasileiro de telecomunicações - através da quebra de monopólio e da desregulamentação do setor - o fazem a partir de um diagnóstico que associa o monopólio público à

existência de entraves insuperáveis tanto para a expansão da rede como também para a melhoria dos serviços públicos (em termos de sua disponibilidade, qualidade e níveis de preços). Dentre os principais entraves figuraria a restrição de recursos para investimentos por parte do operador público.

Neste sentido, as vozes anti-estatistas mais radicais advogam a retirada completa do Estado da exploração do serviço (privatização), a abertura do mercado (quebra de monopólio) e uma regulamentação mínima do setor, conferindo-se ao mercado um papel central na regulação do sistema: maior competição levaria, naturalmente, à melhoria da qualidade dos serviços, à diversidade de soluções oferecidas e à queda de seus custos, incrementando o nível de satisfação do usuário.

A preocupação com o benefício ao usuário, com o desenvolvimento integrado do País e a elevação do nível de vida da população é uma preocupação de todos e não há voz dissonante a respeito da importância destes objetivos. A questão é saber se, como é alegado por alguns, a liberalização (avanço no eixo A), a privatização (avanço no eixo B) e a desregulamentação (avanço no eixo C), **em si mesmas**, permitem atingir estes objetivos que devem ser, sem dúvida, priorizados.

A discussão que se segue está centrada em dois pontos básicos:

- a) Em primeiro lugar, pretende-se mostrar que a progressão ao longo dos eixos A, B e C não só não constituiu um processo generalizado a nível internacional, como alguns apregoam, como também todos os processos de liberalização, privatização e desregulamentação têm sido morosos e coordenados (em maior ou menor grau); neste sentido, a intenção é evidenciar, através da análise dos processos históricos concretos, que estamos muito longe de um mundo liberal e desregulamentado, no campo das telecomunicações. Esta é a problemática do item 2.a;
- b) Em segundo lugar, pretende-se pôr em causa, também a partir das experiências históricas concretas, a validade da hipótese (amplamente disseminada), que associa a intensidade dos processos de liberalização/desregulamentação à melhoria da satisfação dos usuários. Este é o foco de discussão do item 2.2.

2.1 As especificidades institucionais

Até a década de 70, na maioria dos países desenvolvidos o modelo de exploração das telecomunicações era o monopólio estatal (combinação A.1, B.1 e C.1) - modelo este igualmente adotado em vários países em desenvolvimento (entre os quais, o Brasil). A exceção mais relevante era o modelo norte-americano,