

# Os desafios do serviço universal sob o contexto de liberalização do setor de telecomunicações norte-americano

*Simone Andreia Bossardi Batelochi<sup>1</sup>*

## Introdução

O dinamismo do ambiente no setor de telecomunicações, impulsionado pelos avanços tecnológicos recentes, cria um leque de novos serviços e mercados. No contexto vigente hoje na sociedade norte-americana, o acesso à informação consiste em um direito básico das pessoas, promovido através da ampla disponibilização dos benefícios dos serviços de telecomunicações contra a “exclusão digital”, que serão tratados no decorrer deste artigo.

A política de serviço universal tem o objetivo de garantir às pessoas sua inclusão na sociedade de informação ao traçar políticas de acesso, escopo e financiamento de serviços para públicos específicos. Os progressos tecnológicos no setor de telecomunicações, atualmente, remetem a uma nova concepção com maior amplitude<sup>2</sup> sobre este tipo de serviço para que seja possível o acesso de toda população norte-americana aos benefícios da sociedade da informação.

O cerne das preocupações deste artigo pode ser sintetizado com a seguinte questão: como a noção de serviço universal, no contexto da sociedade da informação, tem sido tratada na experiência americana de mudança nas formas de regulação das telecomunicações e de liberalização?

---

(1) Graduanda – 3º ano (Unicamp. Instituto de Economia).

(2) Cf. Cooper (2000): “*Today, as twentieth century draws to a close, Congress has not only reaffirmed the central importance of universal service in telecommunications, but it has vastly expanded the concept. The 1996 Act expands the services to which the universal service concept applies and institutes a formal process for expanding the definition for universal service over time.*”

## Antecedentes históricos: do monopólio à desregulamentação

O setor de telecomunicações norte-americano mostrou-se dinâmico com relação à tecnologia e sua estrutura de mercado, isto é verificado através da complexidade da análise histórica do desenvolvimento deste setor e de suas formas de regulamentação. As leis no setor de telecomunicações, pressupondo que este não é estático, devem acompanhar e abranger os progressos tecnológicos ao mesmo tempo em que sofrem influências de órgãos governamentais e de companhias estabelecidas no mercado.

A combinação dos avanços tecnológicos com a desregulamentação foi capaz de modificar a estrutura do setor de telecomunicações. Para isso, esse setor contou com economias de escala, o crescimento de seu mercado e subsídios federais e estaduais para serviços locais.

A estrutura de regulamentação mostra-se ultrapassada quando não mais abrange a tecnologia desenvolvida, conseqüentemente perdendo sua legitimidade política. A modificação tecnológica na indústria e a reestruturação do mercado são agentes de destaque para tornar a regulamentação obsoleta.

Entre 1840 e 1890, o setor de telecomunicações foi marcado pela presença única do telégrafo enquanto as operadoras da época foram reguladas por um sistema governamental instável que deveria ser baseado no mercado pró-competição. Entretanto, ao invés do estabelecimento de uma situação de mercado competitivo o que se presenciou foi uma forte tendência à monopolização. Assim, as empresas atuaram de modo a instituir um ambiente de hierarquização entre elas que foi garantido através de uma estratégia legal por meio da propriedade dos direitos<sup>3</sup> sobre o telégrafo.

Beneficiando-se da situação, a *Bell Company* articulou um monopólio garantindo o controle total do mercado de telefonia. Isto foi conseguido através de patentes sobre esta nova tecnologia<sup>4</sup> e compras de outras empresas, que implicou na aquisição das concorrentes independentes como a *Western Union* e a *American*

---

(3) Destaca-se na propriedade dos direitos sobre o telégrafo o acesso a patentes, fato que garante a obtenção e monopólio de inovações.

(4) Estes tinham o objetivo de através de diferentes estratégias articular sob um único sistema o setor de telecomunicações nos Estados Unidos. Um campo de ação consistiu na apropriação das novas tecnologias através de pesados investimentos em pesquisa e desenvolvimento de produtos (P&D) e aquisição de todas patentes referentes a telecomunicações. A intenção era "... create a defensive patent wall around Bell's major fields" (Bickers, s.d.).

*Telephone and Telegraph Company* (ATT). A decisão da Corte (*court*) de reservar o direito da tecnologia telefônica para esta empresa legitimou suas ações e a tornou responsável pelas decisões no setor de telecomunicações nos Estados Unidos.

Em 1917 o Departamento de Justiça agiu de maneira contrária à lei antitruste ao permitir que a *Bell System* adquirisse a propriedade direta de seus competidores, fato que propiciou a concentração do mercado<sup>5</sup>. Este direito de compra foi reforçado em 1922 através da reinterpretação do *Kingsbury Commitment*.<sup>6</sup> Este tipo de ação desestimulou a competição no mercado em pró da monopolização e retirou de cena um possível mecanismo institucional que regulamentasse tarifas.

No período pós-Primeira Guerra Mundial, foi colocada em discussão como deveriam ser as relações entre as empresas no setor de telecomunicações, uma vez que até então estas eram estabelecidas em negociações paralelas. O conflito entre as companhias independentes e a *Bell System* foi um reflexo disso. Outra questão estava relacionada com a validade das tarifas vigentes, pois uma vez que não eram determinadas através de um mercado competitivo, não era possível avaliar se eram justas ou não. Estes dois pontos foram relevantes para se optar por qual tipo de regulamentação.

O ambiente de recessão criado pela Grande Depressão colocou em discussão a reformulação do setor de telecomunicações. Os responsáveis pelo *New Deal* trabalharam com a idéia que a estrutura e a dinâmica da competição no setor de telecomunicações se aproximava daqueles dos correios e estradas de ferro, diante disso, então, defendiam a necessidade de uma regulamentação capaz de unificar o mercado.

Assim, o Presidente Franklin Delano Roosevelt<sup>7</sup> solicitou ao Congresso a formulação de uma comissão independente capaz de tomar decisões políticas e solucionar conflitos na área de telecomunicações. A missão desta comissão era, de

---

(5) Cf. Bickers (s.d.): “*This can be seen in the fact that by 1920, 84% of independent telephone were allowed to interconnect with Bell System , whereas only 27% had been allowed to do so in 1907 [...] In the period from 1922 to 1934, Bell purchased nine times more telephones than it sold, for a net gain of over 854.000 telephones and an 80% share of nation’s telephone*”.

(6) Em 1913 foi assinado o *Kingsbury Commitment* entre *Attorney General* e a *Bell System* que desmembrou parte desta companhia e dificultou seu domínio no mercado. Ponto forte deste acordo consistiu no não reconhecimento da lei antitruste.

(7) Franklin Delano Roosevelt esteve na presidência dos Estados Unidos de 1933 a 1945.

forma imparcial, alcançar resultados compatíveis com o interesse público. Ao oficializar, em 1934, mediante lei a criação do *Communications Act* e o *Federal Communications Commission* (FCC) o governo federal trouxe para si a responsabilidade de regulamentar a livre mobilidade de empresas no mercado, serviços oferecidos, interconexão, fixação de tarifas dentre outros.

O *Communications Act of 1934* definiu como campo de ação do serviço universal a disponibilidade para toda população de serviços telefônicos homogêneos e de interconexão. Estes tipos de serviços incluíam-se na regra de que o conceito de taxas de retorno dos provedores de serviços de comunicação deveria seguir o princípio de taxas justas definidas pelas *Courts*.

Este *Communications Act of 1934* consistiu em um significativo passo para combater os problemas referentes ao setor de telecomunicações. Entretanto, a regulamentação do FCC mesmo tornando a *Bell System* dependente de seu raio de ação não estava livre de sua influência, assim como seus concorrentes que estavam situação de grande desvantagem diante dessa empresa posicionada no topo da hierarquia deste mercado.

Outro ponto de discussão estava relacionado a qual regime seria o mais apropriado para as telecomunicações: mercado pró-competição ou hierarquizado. Este assunto foi tratado entre o FCC e o Congresso tendo como resultado uma revisão a favor dos mercados competitivos, o que levou a desregulamentação em 1984.

O início do processo de desregulamentação nos Estados Unidos teve como marco a presidência democrata de Jimmy Carter<sup>8</sup> no final da década de 1970, embora sua intensificação tenha acontecido no período no qual Ronald Reagan<sup>9</sup> foi presidente e instituiu sua política que ficou conhecida como as *Reaganomics*.

Os órgãos regulatórios federais, como o *Federal Trade Commission* (FTC) e o *Federal Communications Commission* (FCC), adotaram a postura de redução de leis com o objetivo de incentivar o progresso tecnológico. Esta iniciativa se concretizaria com a retirada das barreiras de proteção para a tecnologia até então desenvolvidas e pela não especificação de regras de como a nova tecnologia deveria ser aplicada.

---

(8) Jimmy Carter foi presidente dos Estados Unidos de 1977 a 1981.

(9) Ronald Reagan foi presidente dos Estados Unidos de 1981 a 1989, período no qual instituiu a política neoliberal que ficou conhecida como *Reaganomics*.

Esta opção pela não regulamentação sustentava que os interesses públicos estariam protegidos por um mercado concorrencial. Nesta linha de pensamento, destacam-se as decisões tomadas entre 1975 e 1985 voltadas para a desregulamentação, como o desmembramento da ATT da *Bell System*. Este processo de desmembramento teve como desdobramento três aspectos que merecem ser registrados: abriu campo para a competição, desvinculou o segmento de telecomunicações do setor de informações e quebrou a noção de monopólio natural. Apesar da desregulamentação estimular a competição no mercado, também permitiu através de fusões e aquisições de companhias a concentração deste, como as realizadas pela ATT, IBM e TCI. A partir destas aquisições e fusões ocorreu a convergência tecnológica que possibilitou a expansão de progressos tecnológicos no setor de telecomunicações, de oportunidades para a criação de novos serviços e de aprimorar os já existentes.

Para efetivar com sucesso seu processo de desregulamentação, os Estados Unidos asseguraram que isto também ocorresse nos demais países através da propagação da idéia de que o menor conjunto de normas seria capaz de beneficiar a todos, com atenção especial para os membros da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Europa e Japão. As empresas norte-americanas, como a ATT e a IBM, despontaram como líderes no setor de telecomunicações no mundo neste período.

Com relação ao acesso da população aos serviços de telecomunicações - o qual envolve fatores relevantes como a renda, o nível educacional e a área (urbana ou rural) em que vivem as pessoas - na década de 1980 a classe média branca já possuía as opções que os serviços tinham para oferecer. A proposta de desregulamentação fortemente presente neste período tinha o intuito de proteger, através das leis de mercado, as minorias de raça, educação e opção política deficientemente atendidos, este aspecto será tratado posteriormente neste artigo.

## **A reforma do setor de telecomunicações nos Estados Unidos nos anos 1990**

As forças de mercado atuantes como agentes no progresso do setor de telecomunicações nos Estados Unidos foram temas da estrutura política nacional na

década de 1990. Em 1996, sob a presidência de Bill Clinton,<sup>10</sup> foi assinado o *Telecommunications Act of 1996* que incorporou legalmente a idéia de que através da livre concorrência os serviços presenciariam ao mesmo tempo uma queda em suas tarifas e a aceleração de seu desenvolvimento pelo país.

A diferença básica entre a *Telecommunications Act of 1934* e o *Telecommunications Act of 1996* consiste em: a antiga regulação estava voltada para operar em um contexto de monopólio privado porque se acreditava que este tipo de organização do mercado seria capaz de atingir um grande número de pessoas a um custo mínimo, enquanto na nova regulação o governo federal americano derrubou as barreiras que beneficiavam os monopólios encorajando, portanto, a competição.

Assim, com a reforma das telecomunicações de 1996 foram removidos não somente os estatutos e as regulamentações, mas também impedimentos econômicos e operacionais nos mercados de telecomunicações em favor da liberalização. Ao mesmo tempo houve a preservação e até avanços com relação ao serviço universal.

O *Telecommunications Act of 1996* garante que todos os cidadãos norte-americanos se beneficiem dos serviços de telecomunicações. A inserção da população à sociedade de informação está baseada na expansão da concepção de serviço universal com o objetivo de tornar acessível os serviços ao conjunto da população (*affordable service*). Diante da liberalização presenciada pelo mercado, existem diferentes visões sobre quais devem ser os serviços de caráter universal a serem incorporados pela regulação e quais devem ser os mecanismos que irão fornecê-los e difundir-los para população.

Uma visão defende que a livre concorrência e a privatização serão capazes de prover o setor de telecomunicações de progresso tecnológico ao mesmo tempo em que irá atingir cada vez mais novos usuários. Outro benefício da desregulamentação, segundo esta visão, consistiria na redução dos preços e na generalização dos serviços.

Uma segunda visão opõe-se ao otimismo depositado na capacidade do mercado e da tecnologia de equacionarem a problemática do serviço universal. O centro do argumento aqui está na idéia de que a desregulamentação sem suporte social agravaria as assimetrias existentes entre as pessoas que não possuem e as que têm

---

(10) Bill Clinton foi presidente dos Estados Unidos durante 1993 a 2001.

acesso à informação. A concepção de que o serviço universal se resolve na garantia de preços acessíveis alcançados através dos avanços tecnológicos e da livre concorrência ignora o uso de qualidade e preços justos que este serviço deve oferecer para toda a população. O acesso também deve abranger a rede de saúde, escolas e bibliotecas oferecendo desta forma recursos educacionais e culturais às pessoas de baixa renda e de áreas distante dos grandes centros. Desta forma esta linha de pensamento adverte para o risco de que em um ambiente liberalizado os benefícios da posse de informação se restrinjam a um seleto grupo de pessoas com alta e média renda dos centros urbanos e, dessa forma, obtenha vantagens exclusivas do setor de telecomunicações.

Quadro 1  
Princípios e escopo <sup>(1)</sup> contidos no *Telecommunication Act of 1996*

Princípios	Escopo <sup>(1)</sup>
Serviços de qualidade e tarifas acessíveis para todas as regiões	Nível de demanda e custos para o serviço universal
Todos os provedores de serviços devem contribuir para o serviço universal de forma equivalente e não discriminatório para seu avanço	Se consiste em acesso a tecnologia e é necessário para a política pública
Existência de mecanismos no âmbito federal e estadual atuantes como suporte para a preservação e avanço do serviço universal	O serviço deve ser um serviço de comunicação que conectará a todos
Garantia de acesso aos serviços de telecomunicações para escolas, bibliotecas e serviços de saúde	As necessidades e as preferências dos consumidores devem ser debatidas em fóruns públicos.

<sup>(1)</sup> O *The Telecommunications Act of 1996* em conjunto com os estados e o governo federal têm procurado uma definição mais precisa para escopo. Do ponto de vista do interesse público uma definição específica possui extrema importância pois auxiliaria na garantia do exercício do serviço universal.

Fonte: Elaboração própria.

O governo federal, através do *Federal Communication Commission (FCC)*, em conjunto dos estados, representados pelas comissões estaduais (*states commission*), por meio do *Telecommunication Act of 1996* procuram delinear elementos para elaborar uma política de serviço universal ampla e flexível. Aos estados é permitido o desenvolvimento de suas próprias regras conforme suas

especificidades locais, desde que sejam condizentes com a orientação geral federal. Isto demonstra a riqueza referente à legislação nos Estados Unidos pois são visíveis as diferenças de concepção e desenvolvimento do serviço universal em seu território.

## Atuação federal

De acordo com o FCC os americanos devem ter liberdade de escolha para constituir a configuração de acesso a tecnologia e serviço de informação melhor para si, considerando que qualquer avanço no sentido de política social deve ter como objetivo o bem estar das pessoas. O acesso é fundamental para a realização de qualquer oportunidade apresentada pelo escopo dos serviços de telecomunicações.

Quadro 2

Acesso	Escopo <sup>(1)</sup>
Negociação em boa fé ( <i>good faith</i> ) dos acordos de interconexão	Serviços de emergência
Fornecimento de interconexão a partir de termos e condições justas e não discriminatórias	Serviços de operadores
Oferecer a taxas de atacado a revenda de seus serviços	Redes de transmissão de voz para fazer e receber chamadas
Cabe aos estados a autoridade legal para designar as <i>telecommunications carriers</i> que disponibilizarão o acesso aos serviços	Dispor para pessoas de baixa renda os programas <i>Lifeline (Lifeline Assistance Program)</i> e <i>Link Up (Link Up American Program)</i>

<sup>(1)</sup> O FCC reconhece que a lista dos serviços básicos relativos ao serviço universal não é estática, dessa forma, leva em consideração que sua complementação ou mudança devem ponderar se o novo serviço trará benefícios para maioria dos usuários.

Fonte: Elaboração própria.

De acordo com a legislação federal, a população dos Estados Unidos deve estar apta economicamente, através de seus recursos financeiros, para ter acesso aos sistemas de telecomunicações. Neste sistema os fornecedores (*providers*) terão o mesmo tratamento dentro de um sistema regulatório integrado. O serviço

universal deve acompanhar os problemas relacionados aos custos de uso com o objetivo de manter os menores preços e altos níveis de penetração.

Em relação ao serviço universal o *Telecommunications Act of 1996* introduziu mudanças significativas na concepção tradicional presente na *Telecommunications Act de 1934*: por muitos anos, o serviço universal consistiu no fornecimento para todos americanos de serviços telefônicos através de preços acessíveis por meio de um sistema de subsídios cruzados em que as tarifas internacionais financiavam, ou melhor, subsidiavam as tarifas locais. Este sistema, vigente na fase de monopólio da ATT, passou por uma profunda reforma no contexto de uma estrutura competitiva em que os subsídios cruzados até então utilizados foram extintos, sob o argumento de que constituíam uma “colcha de retalhos” de subsídios implícitos e explícitos que não são condizentes com a competição.

Com a quebra do monopólio e a reestruturação do setor de telecomunicações é necessário identificar quais serão as pessoas que pagarão, quais são as pessoas que receberão os benefícios e qual será o sistema de financiamento do serviço universal.<sup>11</sup> Existe a necessidade de identificar quais *telecommunications carriers* serão responsáveis pelo suporte deste tipo de serviço, uma vez que as novas empresas entrantes não possuem este compromisso e os usuários, que tradicionalmente pagaram os subsídios, estão arcando com altos custos.

Para a população rural, o *Telecommunication Act of 1996* assegura que as tarifas aplicadas pelos provedores de serviços de telecomunicações nesta região, em que os serviços são a priori mais caros, devem ser iguais às taxas exercidas nas áreas urbanas.

Às escolas e bibliotecas, por sua vez, é garantido pela lei federal o acesso aos serviços de telecomunicações através da concessão de descontos em seus preços. As escolas que se beneficiarão com menores taxas são as de ensino fundamental e médio, públicas, paroquiais, privadas e técnicas. Os descontos a serem oferecidos estão entre

---

(11) “*There is a tradeoff between wanting all our people to have access to advanced services and figuring out one way to pay for it. I’m going to be looking for ways that can fulfill Congress’ goals, but in the least-costway for ordinary ratepayers*” (Sharon Nelson, membro do *Federal-State Joint Board*).

20% a 90% sendo proporcional ao número de alunos atendidos, áreas mais carentes e regiões em que os custos dos serviços forem mais caros.

O *Telecommunication Act of 1996* também formulou o programa *E-Rate*, responsável por fornecer acesso à internet com desconto para escolas e bibliotecas, e o *Council of Chief State School Officers (CCSSO)*, designado para a análise do impacto dos descontos sobre os serviços universais. Os defensores desse programa argumentam que o *E-Rate* pode servir de estímulo para manter o mercado de tecnologia (*high-tech*) norte-americano competitivo ao mesmo tempo em que garante o acesso para todos os estudantes americanos. Esta argumentação pode ser ampliada quando se considera que este programa de descontos além de auxiliar os estados a fornecerem recursos tecnológicos para as escolas também facilita o acesso a internet, que consiste em um veículo de participação da sociedade da informação.

Os adversários do *E-Rate* e de outros programas redistributivos consideram que este tipo de programa poderá aumentar a burocracia governamental e as tarifas. Além disso, o comprometimento das companhias de telefone em ajudar o *E-Rate* pode resultar em mais um item de pagamento nas contas em benefício desse programa.

A política adotada com relação aos fundos, por sua vez, consistiu em: nos primeiros seis meses após a criação do *Telecommunication Act of 1996* os fundos iniciarem com um número reduzido de recursos e aumentá-los no decorrer dos anos. Este tipo de política, de acordo com o *comissioner* do FCC James H. Quello, proporcionará um fundo dentro dos limites que o consumidor estará apto a pagar e dará maior flexibilidade ao programa de serviço universal nos anos seguintes nos quais se observará o aumento da demanda.

## **Programas federais**

A inserção das pessoas, especialmente as de baixa renda, na sociedade da informação requer da política de serviço universal programas auto-suficientes financeiramente e que determinem e distribuam os benefícios dos serviços de telecomunicações. Dentro dessa ótica, o governo federal formulou os programas de caráter voluntário *Lifeline e Link Up America*.

O *Lifeline* e o *Link Up America* são direcionados às residências de baixa renda que não possuem recursos para despendar com serviços telefônicos. Estes programas são financiados pelas *interexchange carriers* e tem como meta serviços “*reasonable e affordable*”, uma vez que não existem para as pessoas de baixa renda determinações específicas de descontos como as alocadas para as instituições.

O *Link Up America* consiste em um programa de descontos na instalação de telefones *hook-charges*. O *Lifeline Discount Telephone Service* também oferece ajuda financeira por meio de descontos só que na conta de telefone.

O público atendido tanto pelo *Lifeline Discount Telephone Service* como pelo *Link Up America* deve possuir pelo menos uma das características a seguir:

(1) Pessoa não dependente, ao menos que tenha mais de sessenta anos;

(2) Comprovante de renda que demonstre estar abaixo da renda mínima instituída pelo governo federal ou provar que faz parte dos seguintes programas: *Aid to Families with Dependent Children (AFDC)*, *Food Stamps*, *Home Energy Assistance Program (Heap)*, *Medical Assistance Program (MAP)*, *Supplemental Security Income (SSI)*, *Tel-Assistance Service ou Women, Infants and Children (WIC)*.

Observação importante são os critérios diferenciados para as reservas indígenas e as terras nativas do estado do Alaska. Na tentativa do FCC de promover o acesso da população indígena aos serviços básicos de telefonia, os descontos oferecidos são maiores pelos dois programas.

Um projeto relacionado ao *Lifeline Program* que merece destaque é *Emergency Hunger Lifeline*: com o objetivo de tornar qualquer pessoa capaz de obter comida, este programa estabelece um único número de telefone para todo o território dos Estados Unidos no qual a pessoa receberá informações de como chegar ao local de atendimento do programa mais próximo de onde se encontra. Além desse serviço, acredita-se que este tipo de iniciativa será capaz de alertar os grupos assistenciais locais sobre o número de pessoas necessitadas e ser um meio de contato para possíveis voluntários. A previsão para que este programa esteja funcionando em todo o país é até 2002.

Os programas relacionados ao serviço telefônico básico são elaborados para que a renda das pessoas não seja um fator proibitivo ao seu acesso. Sua importância

advém da mudança de postura das companhias telefônicas com relação aos seus serviços ao se voltar exclusivamente para os serviços de caráter avançado.

O direcionamento das companhias telefônicas para os serviços complexos deve ser uma preocupação para o serviço universal, pois apesar do aprimoramento dos serviços resultar em avanço isto incorre em altos custos que não devem ser repassados para os usuários dos serviços básicos que possuem custos significativamente menores. O *Lifeline* e o *Link up* impedem a cobrança excessiva.

Estes programas, ao ampliarem o número de pessoas com acesso aos serviços telefônicos básicos, proporcionam aumento do bem-estar da sociedade: quanto maior o número de pessoas com linhas telefônicas maior será o valor destas linhas. Pessoas conectadas a telefones significam maior facilidade de comunicação e a expansão das linhas telefônicas pode resultar em melhoras na área de saúde, pois vários atendimentos, como chamadas de emergência, podem ser feitos através de ligações.

As vantagens desses programas federais estão disponíveis aos estados dispostos a implantá-los. Entretanto, o *Lifeline* e o *Link up* não foram majoritariamente adotados em função das seguintes razões:

- (1) Os estados não possuem autoridade de instituir programas de caráter voluntário;
- (2) Os estados são proibidos de validar as informações sobre as rendas requeridas pelo programa;
- (3) Os estados não conseguem disponibilizar os recursos financeiros necessários para o desenvolvimento dos programas e nem require-los às incumbentes *LECs*.

## **Atuação federal X Atuação estadual**

Enquanto o FCC tem a responsabilidade de estabelecer as políticas interestaduais de Serviço Universal, os estados poderão adotar suas próprias resoluções a respeito deste serviço para vigorar em seus territórios, desde que não firam a legislação federal. Desta forma, as leis intraestaduais poderão expandir a definição de

Serviço Universal do FCC sem contradizê-las, fato que torna explícito a diversificação da estrutura política federativa e seu grau de autonomia.

As seções 251 e 252 do *Telecommunication Act of 1996* aprofundam a distinção entre a atuação inter e intraestados, fato problemático na legislação *Telecommunication Act of 1934*. O regulamento estabelecido pelo FCC – revisto por este de acordo com o desenvolvimento da competitividade no setor de telecomunicações e das experiências estaduais – será considerado o mínimo que cada estado pode fazer. Além disso, as comissões de estado devem atribuir valores à interconexão e ao acesso de serviços baseando-se em um custo econômico justo. As experiências estaduais serão ressaltadas principalmente durante a formulação de leis nacionais no sentido de encorajar a competição local, afinal, as especificidades locais contribuirão para que o FCC avalie quais regras poderão ser estabelecidas para o país. Caso o estado “falhe em sua responsabilidade” o FCC, sob argumentação da seção 252, poderá assumir o papel deste no que diz respeito à arbitragem das leis de telecomunicações.<sup>12</sup>

### **Atuação estadual**

A análise do plano estadual será realizada através de quadros comparativos sobre o desenvolvimento do setor de telecomunicações nos respectivos territórios. Devido a suas particularidades, os estados apresentarão diferentes visões sobre o mesmo aspecto e até mesmo a formulação de assuntos específicos. Os estados abordados serão: Alabama, Califórnia e Carolina do Norte.<sup>13</sup>

---

(12) O FCC possui o direito de intervir a nível estadual quando houver neste o impedimento de fornecimento inter e intraestadual de serviço de telecomunicações.

(13) A escolha destes estados obedeceu critérios de desenvolvimento da política de telecomunicações no qual se destaca a Carolina do Norte, riqueza referente ao estado da Califórnia, e falta de recursos, caso enquadrado pelo Alabama. A partir dessa classificação há o objetivo de ter um panorama geral sobre o plano estadual.

Quadro 3

Inserção dos estados na política de telecomunicações do país

Alabama	O estado do Alabama é deficitário no que diz respeito ao processo de telecomunicações nos Estados Unidos: algumas áreas rurais ainda não possuem serviço telefônico e não há propostas por parte das autoridades governamentais e da iniciativa privada para a instalação da infra-estrutura necessária para o desenvolvimento das telecomunicações. Entretanto, a legislação do estado tem alocado recursos para desenvolver um plano para todo seu território
Califórnia	O estado da Califórnia e suas autoridades locais estão envolvidas em vasta gama de projetos na área de telecomunicações, que abrangem desde a educação pública até a teledemocracia. Estas atividades estão sendo desenvolvidas por este estado junto das empresas nele instaladas, ponto de referência é o Vale do Silício. Estas iniciativas que o colocam o estado em posição de destaque nacional no meio de telecomunicações.
Carolina do Norte	O estado da Carolina do Norte possui a mais avançada infraestrutura do país no que diz respeito à voz ( <i>voice</i> ), informações ( <i>data</i> ) e transmissão de vídeo ( <i>video transmission</i> ). A partir dessa infraestrutura, o estado tem estabelecido vasta disposição de serviços mediante o desenvolvimento em inovações, principalmente no que se refere a <i>high-speed information</i> , para o atendimento de residentes e para atrair novos negócios.

Fonte: Elaboração própria.

Nos quadros a seguir será realizada uma análise sobre o serviço universal a partir da ótica das seguintes comissões e associação dos estados:

– **AMTA:** *Alabama-Mississippi Telephone Association*, associação do estado do Alabama;

– **CPUC:** *People of the State of California and the Public Utilities Commission of the State of California*, comissão do estado da Califórnia;

– **NECA:** *South Public Commission*, comissão do estado da Carolina do Norte.

Quadro 4  
Visão da Comissão/Associação a respeito do Serviço Universal

AMTA	A AMTA associa o serviço universal com mudanças tecnológicas e, em função disto, deve ser revisto em intervalos regulares. A AMTA prevê que as incumbentes <i>LECs</i> serão “responsáveis de última instância” ( <i>carriers of last resort</i> ) nas áreas rurais e, conseqüentemente, darão maior suporte para o desenvolvimento do serviço universal.
CPUC	O CPUC compartilha dos princípios do FCC, pois considera que estes promovem o acesso das pessoas aos serviços de telecomunicações. A comissão complementa aos princípios federais observações sobre neutralidade da concorrência. Além disso, esta comissão defende que a qualidade do serviço universal pode ser comprometida em função da concorrência no setor de telecomunicação
NECA	De acordo com a NECA, a competição no setor de telecomunicações tornará o programa de serviço universal mais vulnerável, por isso ele precisa de constantes reformas. Os fundos necessários para cobrir todos os custos relativos ao fornecimento do serviço universal, definido e aprovado pelo FCC, devem ser assegurados pelos provedores de serviço universal interestaduais.

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 5  
Fontes de financiamento do serviço universal

AMTA	A AMTA incita ao FCC que requeira dos fornecedores de serviços de telecomunicações contribuições para fundos de serviço universal. Também é solicitada ao FCC a permissão de implementação pelos estados de seus próprios métodos de recolhimento de contribuição dos provedores intraestaduais de serviços.  Esta associação defende que os mecanismos interestaduais de serviço universal devem ser financiados através dos rendimentos brutos dos provedores de serviços interestaduais e, que qualquer aumento nas <i>interstate subscriber line charges</i> deve ser gradual e limitado.
CPUC	A CPUC defende que todos os provedores de serviços de telecomunicações devem contribuir para programas de serviços universais.  Ponto problemático com relação ao serviço universal está nos mecanismos de distribuição de dinheiro, pois transfere recursos apenas para as incumbentes <i>local exchange carriers</i> não proporcionando, portanto, a competitividade neutra. Outro ponto crítico diz respeito a forma de cálculo e distribuição utilizado para a assistência das áreas de maior poder aquisitivo
NECA	Os custos do serviço universal devem ser explicitados por seus provedores. Uma vez que os custos forem identificados, estes devem ser cobertos de forma eficiente e clara.

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 6  
Classificação de serviços básicos

AMTA	<p>A AMTA compartilha com o FCC sobre a classificação dos serviços básicos para a população. Estes serviços são:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) <i>Touch-tone</i>;</li> <li>2) <i>Single party service</i>;</li> <li>3) Acesso a <i>emergency services</i>; (911);</li> <li>4) Acesso a <i>operator services</i>;</li> <li>5) Disponibilidade de serviços para as áreas rurais</li> </ol>
CPUC	<p>Para o CPUC antes de qualquer classificação a respeito da abrangência do serviço universal pelo FCC as pessoas devem identificar quais são os serviços básicos para si. Outro ponto consiste na necessidade de formulação tanto pelo CPUC como pelo FCC de descontos para serviços intra e interestaduais.</p> <p>Os serviços considerados universais compartilhados pelo CPUC do FCC são:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Acesso a <i>long distance carriers</i>;</li> <li>2) Descontos para pessoas de baixa renda;</li> <li>3) Acesso livre aos serviços básicos;</li> <li>4) Escolha entre os serviços <i>flat e measured</i>;</li> <li>5) Acesso a <i>emergency services</i> (911) e serviços de informações 800;</li> <li>6) Acesso a serviços <i>deaf telephone</i>;</li> <li>7) <i>Directory listing</i>;</li> </ol>
NECA	<p>O serviço universal deve conter serviços básicos em conjunto com o acesso ao <i>TRS</i> e <i>IXC</i>.</p> <p>A classificação de serviço universal deve receber contribuições de especialistas nas áreas de saúde e educação</p>

Fonte: Elaboração própria.

A análise da atuação estadual no que diz respeito ao serviço universal demonstra que os estados mais carentes são exatamente os que menos avançam com relação ao desenvolvimento deste serviço. Em contraposição os estados com maior renda per capita possuem melhores redes distributivas de serviços básicos.

### Considerações finais

Entre as inúmeras questões suscitadas pela ampla concepção de serviço universal está o acesso à informação como um direito básico de indivíduos, grupos sociais e sociedades. Na verdade, trata-se de assegurar a generalização dos benefícios

da sociedade da informação, dado que há uma forte convicção de que as aplicações de novas tecnologias são um poderoso instrumento para reorganizar as relações econômicas, políticas e sociais mas também são capazes de aprofundar o processo de exclusão e heterogeneidade social.

Com relação à regulamentação: a idéia de que a diminuição do conjunto de leis proporcionaria melhoria dos serviços de telecomunicações e implicaria em menor burocracia teve apoio da população na década de 1980. O objetivo da redução de normas por órgãos federais foi estimular o progresso tecnológico e beneficiar a livre concorrência, pois se acreditava que favoreceria os interesses públicos.

Neste contexto, a política de serviço universal não possui definição específica e consistente. No *Telecommunication Act 1996* os estados e o governo federal procuram delinear elementos para elaborar uma política de serviço universal. O consenso sobre a universalização dos serviços contribui para a garantia do acesso, escopo e financiamento destes para a população. A orientação dominante para a política social consiste em desenvolver cada vez mais abrangentes formas de bem-estar social. A classificação de serviços básicos deve se preocupar com os custos destes com o intuito de manter os menores preços e altos níveis de penetração.

Existem vários aspectos políticos e de mercado relacionados ao serviço universal que devem ser garantidos, por exemplo: o envolvimento de *telecommunications carriers* com o desenvolvimento de novos serviços a serem considerados futuramente universais, regras que garantam a assistência médica rural tarifas semelhantes às exercidas nas áreas urbanas, escolas e bibliotecas com acesso aos serviços de telecomunicações a partir de descontos e o estabelecimento de competitividade neutra<sup>14</sup> para melhorar o acesso das instituições na sociedade da informação.

A informação é essencial para garantir a participação e a apropriação dos benefícios trazidos pela sociedade da informação. A preocupação sobre o desenvolvimento social deve ser pauta das discussões principalmente no que se refere à

---

(14) Cf. Chong (1997): “*The universal service plan we set in motion today seeks to make our system compatible with competition. To this end, we introduce a plan that is competitively neutral. It will allow, for the first time, competitors to the local companies to receive universal service support [...] by enlarging the sea of contributors into the universal service system*”.

“exclusão digital”. O ambiente de liberalização das telecomunicações coloca novos desafios para os governos estaduais e federal no que se refere ao desenho e implementação de políticas de serviço universal no quadro federativo norte-americano, mesmo em uma sociedade que conhece altos níveis de universalização dos serviços básicos.

## **Bibliografia**

BAR, François, RIIS, Annemarie M. *From welfare to innovation: toward a new rationale for universal service*. [s.l.: s.n.], 1998.

BICKERS, Kenneth N. *Transformation un the governance of the American telecommunication industry*. Cambridge: Cambridge University Press, s.d.

CHONG, Rachele. *Press Statement of FCC Commissioner – Re: Price Caps*. May 1997.

COOPER, Mark. *Universal Service – a historical perspective and policies for the twenty-first century*. A joint publication of The Benton Foundation and The Consumer Federation of America. Sept. 2000.

SCHILLER, Dan. *Telematics and government*. ABLEX Publishing Corporation, s.d.

TAPIA, J. R. B., DALMAZO, R. O significado do serviço universal frente à liberalização das telecomunicações e à sociedade da informação. In: TAPIA, J. R. B. , RALLET, A. (Org.). *Telecomunicações, desregulamentação e convergência tecnológica: uma análise comparada*. Campinas: Unicamp. Instituto de Economia, 1999. p. 75-104.

TUNSTALL, Jeremy. *Communications deregulation – The unleashing of America’s communications industry*. [s.n.t.].

*Affordability*. [online]. Available from Internet: <[www.benton.org](http://www.benton.org)>.

*Commission Implements Telecom Act’s Universal Service Provisions - Adopts Plan to Ensure Access to Affordable Telecommunications Services for All Americans (CC Docket n. 96-45)* [online]. Available from Internet: <[www.fcc.gov](http://www.fcc.gov)>.

*Emergency Hunger LifeLine: Extending the reach of local nonprofits – Benton Foundation* [online]. Available from Internet: <[www.benton.org](http://www.benton.org)>.

*E-RATE* [online]. Available from Internet: <[www.benton.org](http://www.benton.org)>.

*Glossary of Telecommunications Terms* [online]. Available from Internet: <[www.benton.org](http://www.benton.org)>.

*North Carolina Center for Geographic Information and Analysis* [online]. Available from Internet: <<http://cgia.cgia.state.nc.us/>>.

*North Carolina General Assembly* [online]. Available from Internet: <<http://www.ncga.state.nc.us/>>.

*North Carolina Information Highway (NCIH) home page* [online]. Available from Internet: <<http://www.ncih.net>>.

*North Carolina Universal Service Report* [online]. Available from Internet: <<http://www.stateaction.org>>.

*1999 E-Rate Fast Survey for the States from the Council of Chief State School Officers – April 1999 – State Leadership Center – Council of Chief State School Officers – One Massachusetts Avenue, NW Suite 360 – Washington, DC 20001* [online]. Available from Internet: <[www.bwnton.org](http://www.bwnton.org)>.

*Overview of FCC Rulemaking Proceedings that Affect the Public Interest and Other Related Actions Required by the Telecommunications Act of 1996 – Institute for Public Representation* [online]. Available from Internet: <[www.benton.org](http://www.benton.org)>.

*Overview of the FCC's Local Competition Rules* [online]. Available from Internet: <[www.technologylaw.com](http://www.technologylaw.com)>.

*Public utility commission and legislative activity related to universal service* [online]. Available from Internet: <[www.cpuc.ca.gov](http://www.cpuc.ca.gov)>.

*Sec. 254. Universal service – Telecommunication Act of 1996* [online]. Available from Internet: <[www.fcc.gov](http://www.fcc.gov)>.

*State Library* [online]. Available from Internet: <<http://hal.dcr.state.nc.us>>.

*State of California home page* [online]. Available from Internet: <[www.ca.gov](http://www.ca.gov)>.

*State of North Carolina – Public Information* [online]. Available from Internet: <<http://www.sips.state.nc.us>>.

*Summary of Universal Service Comments of: California Department of Consumer Affairs* [online]. Available from Internet: <[www.benton.org](http://www.benton.org)>.

*Summary of Universal Service Comments of: California State Library* [online]. Available from Internet: <[www.benton.org](http://www.benton.org)>.

*Summary of Universal Service Comments of: Competitive Telecommunications Association* [online]. Available from Internet: <[www.benton.org](http://www.benton.org)>.

*Summary of Universal Service Comments of: GTE* [online]. Available from Internet: <[www.benton.org](http://www.benton.org)>.

*Summary of Universal Service Comments of: NECA* [online]. Available from Internet: <[www.benton.org](http://www.benton.org)>.

*Summary of Universal Service Comments of: People of the State of California and the Public Utilities Commission of the State of California* [online]. Available from Internet: <[www.benton.org](http://www.benton.org)>.

*Summary of Universal Service Comments of: Universal Telecommunications Service* [online]. Available from Internet: <[www.benton.org](http://www.benton.org)>.

*Targeted programs to promote universal service* [online]. Available from Internet: <[www.benton.org](http://www.benton.org)>.

*Telecommunications Act of 1996* [online]. Available from Internet: <[www.fcc.gov](http://www.fcc.gov)>.

*The Lifeline and Link Up Programs* [online]. Available from Internet: <[www.benton.org](http://www.benton.org)>.

*Transcendendo acesso para um novo Serviço Universal* [online]. Disponível na Internet: <[www.states.org](http://www.states.org)>.

*Universal Metering Write-up for Web Site. Report D: Section 2.9. Report A: Section 4.7 From: George M. Samaniego* [online]. Available from Internet: <[www.benton.org](http://www.benton.org)>.

*Universal Service Ensuring Equal Access to the Information Age- What communications capabilities should be available and affordable for all Americans?* [online]. Available from Internet: <[www.benton.org](http://www.benton.org)>.

*V. Targeting Low-Income Consumers* [online]. Available from Internet: <[www.benton.org](http://www.benton.org)>.

*What is Universal Service?* [online]. Available from Internet: <<http://www.fcc.gov>>.

*Will decisions by federal and state regulators this year go far enough to protect the public interest?* [online]. Available from Internet: <[www.benton.org](http://www.benton.org)>.

*World Telecommunication Development Report 1996/97 – Trade in telecommunication* [online]. Available from Internet: <[www.benton.org](http://www.benton.org)>.

#### **Outros sites visitados:**

<<http://www.telecom.ca.gov/>>;

<<http://www.cpuc.ca.gov/>>;

<<http://www.benton.org/Library/State/california.html>>;

<<http://www.states.org/>>.