



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE TRÊS RIOS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS E EXATAS - DCEEX

JULIANO GRAÇA JACOB

**A MUDANÇA DO PAPEL DESEMPENHADO PELO ESTADO BRASILEIRO NAS
TELECOMUNICAÇÕES**

Três Rios, RJ
2014

JULIANO GRAÇA JACOB

**A MUDANÇA DO PAPEL DESEMPENHADO PELO ESTADO BRASILEIRO NAS
TELECOMUNICAÇÕES**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado a
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro,
como requisito parcial para a obtenção de diploma
de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Maria Helena Facirolli Sobrinho

Três Rios, RJ
2014

JULIANO GRAÇA JACOB

**A MUDANÇA DO PAPEL DESEMPENHADO PELO ESTADO BRASILEIRO NAS
TELECOMUNICAÇÕES**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro –
Instituto Três Rios, como pré-requisito para
obtenção do título de Bacharel em Ciências
Econômicas, submetida à banca examinadora
composta pelos seguintes membros:

Prof^a Orientadora: Maria Helena Facirolli Sobrinho

Prof.: Cid de Oliva Botelho Junior

Prof.: Teófilo Henrique Pereira de Paula

Este trabalho é dedicado a minha família pelo apoio em cada momento importante de minha vida.

Aos professores que tanto contribuem para a formação dos educandos.

Aos meus amigos pelo apoio contínuo.

Enfim, à todos que de alguma forma tornaram este objetivo mais fácil de ser conquistado.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus primeiramente por me dar força e saúde para lutar conquistar meus objetivos. Aos meus familiares por terem me ajudado nas horas mais difíceis e também aos meus verdadeiros amigos que sempre me apoiaram e aconselharam nos momentos em que precisei.

RESUMO

Durante muito tempo, o Estado desempenhou um papel puramente interventivo na economia brasileira, especialmente no setor de telecomunicações, o que foi alterado na década de 1990, quando ocorreram profundas mudanças, destacando-se o início de um período de privatizações de empresas estatais, em que o Estado passou a exercer um papel regulamentador e fiscalizador. Ressalta-se que o setor de telecomunicações é fundamental para a economia de qualquer país, inclusive do Brasil, principalmente em função do grande crescimento ocorrido neste setor e sua expansão para atender a grande demanda. A partir de uma revisão bibliográfica buscou-se demonstrar essa mudança no papel do Estado, com ênfase no setor das telecomunicações.

Palavras-chave: Estado. Economia Brasileira. Telecomunicações.

ABSTRACT

For a long time, the state played a purely interventionist in the Brazilian economy, especially in the telecommunications sector, which was changed in 1990, when there were profound changes, especially the beginning of a period of privatizations of state enterprises in the state began to exercise a supervisory and regulatory role. It is noteworthy that the telecommunications industry is critical to the economy of any country, including Brazil, mainly due to strong growth occurred in this sector and its expansion to meet the demand. From a literature review sought to demonstrate this change in the role of the state, with emphasis on the telecommunications sector.

Keywords: State. Brazilian Economy. Telecommunications.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1. INTERVENÇÃO ESTATAL NA ECONOMIA BRASILEIRA.....	10
1.1 Início do Setor de Telecomunicações	10
1.2 Intervenção Estatal na Economia Brasileira	14
1.2.1 Intervenção Estatal no Setor de Telecomunicações.....	17
2. PRIVATIZAÇÃO	20
2.1 O processo de privatização no Brasil	20
2.2 A privatização do setor de telecomunicações no Brasil	22
2.3 Pós-Privatização	26
3. REGULAMENTAÇÃO DAS TELECOMUNICAÇÕES	29
3.1 Breve histórico.....	29
3.2 Regulamentações pós-privatização	31
3.3 Políticas Públicas de Telecomunicações	34
CONCLUSÃO.....	37
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	38

INTRODUÇÃO

Com o desenvolvimento do sistema capitalista e a consequente urbanização que desencadeou o crescimento das cidades, aumentou-se a necessidade de comunicação entre pessoas de diferentes locais, tornando fundamental o desenvolvimento de ferramentas que proporcionassem mais facilidade na proliferação de informações, auxiliando assim os telégrafos, até então utilizados. Com isso, do ponto de vista econômico, os processos tornaram-se mais eficientes.

Gradativamente, o setor de telecomunicações, em âmbito internacional, foi se expandindo, ao passo que foram criadas empresas estatais voltadas para tal setor. Neste cenário, no Brasil foi criada a Telebrás, fato que gerou não só o crescimento econômico, mas também a modernização das telecomunicações no País.

Isto foi possível, pelo fato do Estado apresentar uma política intervencionista, de substituição de importação, a qual facilitou o processo de industrialização nacional, inclusive de produtos e serviços voltados para o setor de telecomunicações. Nesse sentido, a intervenção estatal foi intensa e em muito beneficiou o desenvolvimento do referido setor no Brasil.

Entretanto, o período próspero na esfera das telecomunicações sofreu impactos pela crise da dívida ocorrida na década de 1980, que se estendeu até o início de 1990 e acabou afetando a estrutura do setor, fazendo-se necessário, iniciativas que pudessem amenizar as perdas obtidas durante esse período.

Fica, pois, claro que o governo precisava arrecadar meios para viabilizar determinadas iniciativas. E paralelamente a esse momento, existe no âmbito internacional, a ascensão de uma nova concepção (neoliberal) que objetivava reduzir a intervenção estatal, indicando para o livre comércio e a total desregulamentação financeira, foi a partir daí que se deu início ao processo de privatizações no país.

Com as privatizações, várias empresas estatais passaram a ter parte de sua propriedade transferida para o setor privado, inclusive, investidores estrangeiros como forma de abrir o mercado interno e obter recursos (divisas) que amenizassem os corriqueiros déficits na balança de pagamentos.

Em relação à privatização do setor de telecomunicações no Brasil é relevante esclarecer que foi um processo iniciado na década de 1990, no qual empresas privadas, através de leilão, puderam comprar parte das empresas estatais do setor, ampliando assim a competitividade e os investimentos para melhoria nos serviços oferecidos à sociedade.

Após a privatização das empresas do sistema Telebrás no ano de 1998, passou-se a analisar o período pós-privatização, que envolveu um momento de transição, voltado para a adequação em relação às transformações ocorridas e o aumento da competição, que teve como problema a falta de regulamentação.

A esse propósito, a primeira regulamentação que envolveu o setor das telecomunicações data o ano de 1962, momento em que foi editado o Código Brasileiro de Telecomunicações e, posteriormente, novas normas que afetaram o referido setor foram editadas, sejam elas específicas ou gerais.

Diga-se de passagem o governo também criou políticas públicas voltadas para o setor de telecomunicações, as quais apresentaram diretrizes articuladas para influenciar o comportamento das instituições do setor.

É neste contexto que se baseia o presente estudo que tem por objetivo trazer algumas considerações sobre a mudança do papel desempenhado pelo Estado brasileiro nas telecomunicações.

Optou-se pela metodologia da análise teórica, tendo por base uma pesquisa bibliográfica que contou com a coleta, leitura e análise de várias fontes, especialmente livros e artigos.

O estudo foi dividido em três capítulos distintos, onde inicialmente abordou-se uma reflexão sobre o início do setor de telecomunicações, a questão da intervenção estatal na economia brasileira e ainda, a intervenção estatal no setor de telecomunicações. O segundo capítulo tratou da privatização, enfatizando o processo de privatização do setor de telecomunicações no Brasil e pós-privatização. O terceiro capítulo trouxe um estudo sobre a regulamentação das telecomunicações, com um breve histórico, algumas considerações sobre as regulamentações pós-privatização e, por fim, as políticas públicas de telecomunicações.

1. INTERVENÇÃO ESTATAL NA ECONOMIA BRASILEIRA

1.1 Início do Setor de Telecomunicações

O processo de inserção das telecomunicações no Brasil foi longo, tendo início em 1852, no Rio de Janeiro, onde foi disponibilizada a primeira linha para serviço de telégrafo, promovendo a exploração de produções da indústria brasileira neste setor. Três anos mais tarde foi criada a Diretoria Geral dos Telégrafos Elétricos, que representou o primeiro órgão estatal na área das telecomunicações brasileiras, mas somente em 1858 o serviço de telégrafo foi disponibilizado para uso público (OLIVEIRA, 2005).

Segundo Cavalcante (1999, p. 1):

O desenvolvimento maior da comunicação telegráfica ocorreu durante a Guerra do Paraguai (1864-1870), devido a enorme necessidade de informações sobre o andamento daquela guerra. Esse esforço de guerra ocasionou a interligação de quase toda Região Sul do Brasil com “linhas telegraphicas”. Desta forma, em 1874, após 22 anos da instalação das primeiras linhas, o Brasil estava ligado à Europa através de cabos submarinos de telegrafia. Os serviços telegráficos eram de domínio exclusivo do Estado; podendo, todavia, o Governo fazer concessões para a exploração.

Houve a necessidade de facilitar a comunicação entre pessoas dos diferentes estados brasileiros, o que levou o governo a instalar linhas telefônicas enquanto auxiliares ao telégrafo.

É importante entender que o telégrafo transmitia mensagens em código, de um ponto para outro, por meio de um sistema de fios, que poderiam ser instalados em longas distâncias.

D. Pedro II teve acesso ao primeiro telefone na Filadélfia que lhe foi apresentado em uma exposição por Graham Bell e trouxe esta nova tecnologia ao Brasil em 1876, quando ocorreu a primeira instalação de um telefone no país (CAVALCANTE, 1999).

A instalação das linhas telegráficas contribuiu para a integração das regiões brasileiras e também para a expansão da ocupação de territórios não povoados, o que ocorreu em virtude dos caminhos abertos para a construção das referidas linhas, que eram de responsabilidade da Diretoria de Telégrafos (CAVALCANTE, 1999).

Segundo Oliveira (2005, p. 68):

As autorizações para prestação de serviços de telefonia foram inauguradas com o Decreto nº 7.539, de novembro de 1879, quando um norteamericano chamado Charles Paul Mackie pôde prestar tais serviços no Rio de Janeiro e Vitória por intermédio de empresa constituída em 11 de outubro de 1880, em Nova York, intitulada *Telephone Company of Brazil* com representação no Brasil.

Gradativamente, foi ocorrendo a expansão das áreas onde foram instaladas linhas telefônicas, atingindo várias cidades em diferentes regiões brasileiras.

Os serviços de telefonia passaram a ser oferecidos pela empresa alemã *Brasilianische Elektrizitäts Gesellschaft* a partir de 1889, que negociou uma concessão por um período de trinta anos para explorar esses serviços, sendo incorporada à empresa *Rio de Janeiro Telephone Company*, em 1907 (OLIVEIRA, 2005).

Ressaltam-se as palavras de Oliveira (2005, p. 68-69):

O início do século XX não correspondeu às expectativas geradas pelo pioneirismo brasileiro na telefonia. A *Rio de Janeiro Telephone Company* foi, por sua vez, incorporada, no Canadá, em 1912, pela *Brazilian Traction Light & Power*, que criou, em 1916, sua subsidiária no Brasil intitulada *Rio de Janeiro and São Paulo Telephone Company*. Esta última foi a primeira grande empresa de telefonia brasileira, alastrando-se por vários municípios dos estados do Rio de Janeiro, de São Paulo e de Minas Gerais. Esta subsidiária brasileira da canadense *Brazilian Traction* passou a se chamar, em janeiro de 1923, *Companhia Telephonica Brasileira – CTB* como um “braço da operadora de energia elétrica Light”.

O domínio do setor dos telégrafos pertencia ao Estado, a quem competia a realização de concessões para que empresas privadas, nacionais e estrangeiras pudessem explorar esses serviços.

Em um período de dez anos, com início em 1890 foi verificado um aumento considerável no número de aparelhos ativos no Rio de Janeiro, o que pode ser visualizado através da Tabela 1.

Tabela 1 – Evolução dos Serviços Telefônicos do Rio de Janeiro

Ano	N.º de Centrais	N.º de Aparelhos
1890	2	160
1891	7	141
1892	9	168
1893	9	212
1894	14	214
1895	n.d.	n.d.
1896	5	n.d.
1897	6	276
1898	7	309
1899	7	362
1900	6	499

Fonte: Cavalcante (1999, p. 2).

Pode-se verificar que em 1890 havia apenas duas centrais e cerca de cento e sessenta aparelhos telefônicos disponíveis no Rio de Janeiro, valores que foram alterados no período de dez anos apresentados na Tabela 1, evoluindo para seis centrais e quatrocentos e noventa e nove aparelhos.

A proclamação da República ocorrida em 1889 favoreceu a descentralização do poder do Estado em relação aos serviços telegráficos, sendo delegados aos Estados Federativos o direito de criação de novas linhas telegráficas tanto em diferentes áreas de seu território, quanto para outros estados do país (CAVALCANTE, 1999).

Os serviços telegráficos cresceram continuamente e segundo revelam os estudos de Cavalcante (1999, p. 3):

As telecomunicações avançaram consideravelmente, acompanhando a evolução dos setores agrícola e industrial. Em 1922, a cidade do Rio de Janeiro tinha quase 30 mil telefones para uma população de 1,22 milhões de habitantes, enquanto São Paulo contava com 22 mil telefones para 640 mil habitantes. Além disso, “a paisagem das estradas foi se enchendo de fios telefônicos”, pois Rio de Janeiro e São Paulo foram interligadas por fios de telefone que acompanhavam o traçado da Estrada de Ferro Central do Brasil.

Em meados da década de 1940 os serviços telefônicos apresentavam concessão descentralizada, sendo oferecidos tanto pela União, quanto pelos Estados e Municípios, a quem competia também fixar as tarifas para esses serviços. Chegando-se ao início da década de 1950 a cidade do Rio de Janeiro totalizava 246

mil telefones, superando São Paulo com 168 mil aparelhos, dos quais, setenta por cento era disponibilizado pela empresa canadense CTB (Companhia Telefônica Brasileira) e o restante, por várias companhias que tinham concessão dada pelos municípios (CAVALCANTE, 1999).

Segundo Pereira Filho (2002, p. 34):

Desde o final do século XIX até a segunda metade dos anos 60 o setor de telefonia brasileiro foi operado por companhias privadas, em grande parte formadas por capitais estrangeiros. Naquela conjuntura existiam cerca de 800 empresas atuando no campo dos serviços telefônicos no Brasil em âmbito regional, incluindo estados e municípios. As principais empresas eram a Companhia Telefônica Nacional (CTN), subsidiária da companhia norte-americana International Telephone Telegraph (ITT), e a Companhia Telefônica Brasileira (CTB), propriedade da empresa canadense Brazilian Traction.

O serviço telefônico no Brasil era oferecido por várias empresas no território nacional, na década de 1960, não havendo uma que cobrisse todo o país, apenas um destaque à CTB que atingiu oitenta por cento dos serviços de telefonia neste período, atuando em regiões mais desenvolvidas, o que fez com que esta empresa junto com a CTN centralizassem a maior parte dos serviços de telefonia brasileiros (PEREIRA FILHO, 2002).

No ano de 1967 ocorreu uma reforma administrativa no setor das telecomunicações, sendo criado o Ministério das Comunicações e empresas estatais de telecomunicações. Cinco anos depois foi criada a Telebrás, que incorporou as empresas estatais de telecomunicações, assim como a Embratel que foi criada em 1965, dando início a um processo de expansão e modernização do setor (PEREIRA FILHO, 2002).

Com a reforma administrativa, as empresas privadas deixaram de deter o poder político das telecomunicações, que passou a ser de competência do Estado, dando início a um processo de centralização do poder neste setor, cabendo ao Ministério das Comunicações a responsabilidade de criar normas e a Telebrás executá-las no território brasileiro (PEREIRA FILHO, 2002).

1.2 Intervenção Estatal na Economia Brasileira

O Estado exerce importante papel na economia brasileira, realizando intervenções em diferentes períodos de sua história.

É importante observar que no período anterior a 1930 o Estado não apresentava um caráter intervencionista, limitando-se a arrecadar receita através de tarifas (BAER, 1996).

Nos anos de 1930 ocorreu um período de depressão em todo o mundo e no caso do Brasil houve a substituição de importações pelo estímulo à industrialização, além de ocorrer a mudança no Estado, que passou a intervir mais na economia do país visando minimizar o impacto da depressão, bem como acelerar o processo de industrialização (BAER, 1996).

Segundo Baer (1996, p. 257):

A fim de lidar com o impacto imediato causado pela depressão, o governo federal assumiu o programa de defesa do café dos estados. Isso, na verdade, significou que, pela primeira vez, o governo federal se envolvia diretamente no *pricing* e controle da produção de um setor produtivo. Uma intervenção direta posterior ocorreu por meio de controles de câmbio, introduzidos em setembro de 1931 a fim de racionar a escassa moeda estrangeira.

A década seguinte foi marcada pelo período pós Segunda Guerra Mundial, não ocorrendo intervenções estatais significativas nas atividades econômicas, com ênfase no fato de o governo se dedicar mais ao desenvolvimento de planos para futura ampliação da economia brasileira (BAER, 1996).

O início da década de 1950 marcou um período de expansão da intervenção do Estado na economia, focando, especialmente, o crescimento da indústria brasileira como forma de motivar o movimento de maiores recursos financeiros no país.

Destaca-se o final da década de 1950 e início de 1960, momento em que foi implantado no Brasil um Plano de Metas pelo então presidente Juscelino Kubitschek que é considerado a primeira iniciativa sistemática de intervenção do Estado na economia do país, sendo preciso um planejamento bem organizado e delimitado, com mecanismos de ação, para promover o desenvolvimento industrial (SCHAPIRO, 2009).

Para Weiss (2006) tanto a década de 1960, quanto a anterior apresentaram importante crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), com o sucesso do Plano de Metas, que era associado ao capitalismo mundial, abrindo oportunidades para a inserção de capital estrangeiro em vários setores da economia brasileira, o que apesar de colaborar para o aumento da demanda das empresas, intensificou as desigualdades sociais, a partir do momento que o Brasil ficou dependente dos recursos estrangeiros.

De acordo com Weiss (2006, p. 20): “[...] no período de 1957 a 1961 o Produto Interno Bruto cresceu em média 7,9% ao ano. A maioria das metas do Programa de Metas foi atingido e muitas ultrapassadas”.

O autor acrescenta ainda:

O desenvolvimento industrial foi significativo, ocorrendo uma maior diversificação da produção, pois o Estado assumiu certos empreendimentos, como a produção de energia elétrica, a produção de aço, a indústria petroquímica, a abertura de rodovias e outros, assegurando para a iniciativa privada as condições de expansão ou crescimento dos negócios (WEISS, 2006, p. 20).

Houve grande crescimento industrial no país, ocorrendo intervenções contínuas do Estado, inclusive com ajudas financeiras através do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social).

Criado em 1952, o BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico) não abrangia o setor social, limitando-se ao econômico. Ele era responsável por oferecer auxílios para financiar projetos das indústrias brasileiras, objetivando estimular o crescimento da economia, a partir de uma ajuda para que as empresas ampliassem seus negócios, o que representa uma clara intervenção estatal (PAMPLONA, 2011).

No mesmo sentido apresentam-se as ideias de Machado (2009, p. 78) que tratam do BNDE:

[...] O Banco atuaria inicialmente como órgão formulador e executor da política nacional de desenvolvimento econômico. Seu papel como fornecedor de recursos para projetos que demandavam financiamentos a longo prazo foi essencial, já que na época o sistema financeiro nacional operava apenas com empréstimos de curto prazo. Essa instituição foi redefinindo sua ação e seus objetivos ao longo do tempo.

O BNDE representa uma importante instituição que oferece o apoio necessário para indústrias e empresas, colaborando para o crescimento da economia brasileira.

De acordo com os estudos de Baer (1996), o BNDE exerceu seu papel de maneira bem flexível nas décadas de 1950 e 1960 e neste período, grande parte de seus recursos objetivava estimular a infraestrutura do país e, posteriormente, dedicou-se à industrialização.

A década de 1960 foi marcada por uma maior intervenção do Estado na economia brasileira, voltando suas ações para novas áreas, com destaque ao ramo de energia elétrica, com empresas que foram unificadas pela Eletrobrás (BAER, 1996).

Sobre a década de 1970 Baer (1996, p. 261-262) esclarece:

Quando ocorreu o primeiro choque do petróleo em 1973-74, o Brasil decidiu reagir desenvolvendo um programa de larga escala de substituição às importações na indústria pesada, como bens de capital e ações, e também investindo em projetos de infraestrutura que iriam proporcionar economia na importação de energia (como Itaipu – a maior hidrelétrica do mundo) e facilitar a diversificação das exportações. Para financiar esse programa, o Brasil contou com expressivos empréstimos externos. O crescimento sustentado pela dívida nos anos de 1975-80 chegou a cerca de 6,8% ao ano.

Em 1979 ocorreu um novo choque do petróleo, afetando a economia do país, a partir do momento em que ocorreu o aumento nas taxas de juros e o consequente agravamento da dívida externa do país, resultando em uma estagnação da economia e hiperinflação.

Na década de 1980 o BNDE ampliou suas atividades para o âmbito social, passando a ser BNDES, ou seja, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

Segundo Baer (1996, p. 263):

Nos anos 80, o peso do Estado no Brasil pode ser visto por meio das seguintes medidas quantitativas: em 1985, os bancos comerciais federais e estaduais eram responsáveis por 40% dos depósitos bancários e 44% dos empréstimos comerciais entre os cinquenta maiores bancos; no mesmo ano, o BNDES e outros bancos de desenvolvimento do governo proporcionaram 70% de todos os empréstimos destinados a fins de investimento.

É notável que nos anos de 1980 a intervenção do Estado na economia do país era nítida, o que se pode verificar, em especial, por meio dos bancos

administrados pelo governo, revelando um crescimento significativo da participação do governo na economia brasileira.

1.2.1 Intervenção Estatal no Setor de Telecomunicações

No que tange o setor de telecomunicações, a intervenção do Estado foi significativa, com destaque ao final da década de 1960, momento em que ocorreu a reforma administrativa no setor.

Segundo Pereira Filho (2002, p. 37):

A criação da Embratel em 16 de setembro de 1965 marcou a retirada da iniciativa privada dos serviços de telefonia interestadual e internacional. Já no seu primeiro ano de atuação, a companhia estatal tornou-se sócia do Intelsat (Consórcio Internacional de Comunicações por Satélite), formado, na época, por 11 países. Essa associação visava à formação de um único sistema mundial de comunicações por satélite. Nas duas primeiras décadas da empresa, coincidentes com o regime militar, as políticas implementadas pela Embratel foram altamente insuladas, do ponto de vista de decisão burocrática, com forte ênfase técnica.

Ocorreu a centralização do Estado nas telecomunicações, não ocorrendo qualquer debate aberto em relação às decisões relacionadas ao setor e à Embratel competia, inicialmente, implantar o sistema de troncos telefônicos na Amazônia e um ano mais tarde, passou a atuar com os troncos internacionais (PEREIRA FILHO, 2002).

Em relação a recursos especificamente disponibilizados para expandir o setor de telecomunicações, é possível dizer que na década de 1960 foi criado o autofinanciamento que ocorria para que as indústrias emitissem ações ao mercado para captar recursos e aumentar sua capacidade produtiva. Esse autofinanciamento contribuiu para a criação do FNT (Fundo Nacional de Telecomunicações), que durou alguns anos no setor de telecomunicações, mas com o passar do tempo, foi extinto e transformado em um imposto que gerava recursos que não eram aplicados ao referido setor (CAVALCANTE, 1999).

A partir de 1967 iniciou-se um período de expansão, melhoramento e integração do sistema de telecomunicações no Brasil, ocorrendo aumento nos investimentos e maior qualificação dos profissionais para atuarem no setor.

No ano seguinte, a Embratel já havia conquistado a interligação entre as regiões Sul e Sudeste do Brasil, utilizando maior tecnologia, com uma rede de micro-ondas, levando três anos para concluir a expansão para todas as capitais e estados do país (OLIVEIRA, 2005).

Segundo Oliveira (2005, p. 75-76):

Em agosto de 1968, implantou um sistema de tropodifusão para integrar a região amazônica, que foi considerado o maior no gênero em operação comercial do mundo e ainda assumiu, entre 1969 e 1973, a exploração dos serviços internacionais à medida que expiravam os prazos de concessão das empresas estrangeiras que os operavam até que, com o encerramento das atividades de telegrafia da inglesa *Western Telegraph*, em 1973, a Embratel passou a ser a única operadora de serviços internacionais do Brasil. Ela ainda inaugurou, em 1969, o sistema de *Discagem Direta a Distância – DDD* entre São Paulo e Porto Alegre e, em 10 de novembro de 1975, o sistema de *Discagem Direta Internacional – DDI*.

Em 1975 tem início um período de grande progresso no setor das telecomunicações, que colaborou para o crescimento da economia do país. Foi um período muito dinâmico, com conquistas do Sistema Telebrás, expansão da cobertura dos serviços, uso de satélites, mas também houve grande preocupação com a conturbada política nacional.

Maior atenção foi dada à indústria de equipamentos de telecomunicações, com investimentos disponibilizados pelo Governo Geisel, além de regulamentações criadas com a colaboração de especialistas da área, surgindo resultados muito positivos promovidos pela administração estatal (OLIVEIRA, 2005).

Os resultados positivos vão sendo reduzidos em virtude da ingerência política no que se refere às fontes financiadoras no setor de telecomunicações, escasseando os recursos disponibilizados pelo governo e para reverter a situação, buscou-se recursos do Fundo Nacional de Telecomunicações (FNT), criado pelo Código Brasileiro de Telecomunicações na década de 1960.

Sobre o FNT Oliveira (2005, p. 79) explica:

Este fundo era constituído por sobretarifas instituídas pelo Conselho Nacional de Telecomunicações – CONTEL, também criado pelo Código Brasileiro de Telecomunicações (art.14), limitadas ao prazo de 10 anos a partir do início de sua cobrança e ao montante de 30% das tarifas de quaisquer serviços de telecomunicações, inclusive tráfego mútuo, taxas terminais e taxas de radiodifusão e radioamadorismo, fazendo parte do orçamento de empresa pública federal (art. 42, §5o, b), que deveria ser criada pela União para o fim de explorar industrialmente os serviços de telecomunicações (art. 42, *caput*). Esta empresa pública prevista no Código

Brasileiro de Telecomunicações foi efetivada em 1965 com o nome de EMBRATEL.

O FNT tinha fim previsto para o ano de 1983 e os recursos integrariam a lei orçamentária com recursos do Tesouro Nacional, sem relação com qualquer órgão, fundo ou despesa, mas sua extinção foi antecipada em um ano.

O auge da ingerência estatal no setor das telecomunicações ocorreu na década de 1980, com a criação da Secretaria de Controle de Empresas estatais – SEST, que teve os orçamentos integrados ao universo estatal, finalizando um período de autonomia para este setor. Dessa forma, o setor de telecomunicações passou a ser subordinado à SEST, surgindo problemas crônicos, como limitações nos investimentos e instabilidade orçamentária, por exemplo (OLIVEIRA, 2005).

Um período de crise no setor das telecomunicações se manteve até o início da década de 1990, com prejuízos que atingiram tanto a estrutura, quanto os profissionais da referida área.

Foram realizadas algumas iniciativas para que a crise fosse superada, principalmente pelo fato do governo não priorizar o setor de telecomunicações, apesar de não cessar os investimentos na área. Dentre as iniciativas destaca-se a realização de redução do número de operadoras da TELEBRÁS, que passou a ser oito, promovendo-se fusões e incorporações em seu bojo, de modo que cada operadora passou a operar em macrorregiões (OLIVEIRA, 2005).

Segundo Pereira Filho (2002, p. 40):

No início dos anos 90 os governos Fernando Collor e Itamar Franco continuaram a investir na expansão das telecomunicações, embora contrangidos pela crise financeira e fiscal do Estado, que já perdurava uma década. O governo Itamar Franco particularmente assumiu claramente o projeto de modificar o modelo de intervenção estatal com a promoção de políticas de privatização e de liberalização comercial.

A partir da década de 90 o governo passa a atentar para a necessidade de desenvolvimento de um projeto para modificar seu modelo de intervenção na economia brasileira, com destaque ao setor de telecomunicações, tendo início um processo de privatizações, que é tema do capítulo seguinte.

2. PRIVATIZAÇÃO

2.1 O processo de privatização no Brasil

Muitos são os conceitos de privatização encontrados na literatura brasileira e, por isso, é importante destacar alguns deles para a formação de uma ideia mais clara do tema, partindo-se do que dispõe Benjó (1999 *apud* ARCHANJO, 2006, p. 8): “[...] a privatização é a forma fundamental de desestatização da economia. Em geral, é caracterizada pelo processo de venda de ações de empresas estatais ... ainda que possa envolver a venda da totalidade do capital e do controle ou não”.

O objetivo da privatização é diminuir a intervenção do estado em determinadas empresas, favorecendo a iniciativa privada, o que contribui para aumentar a competitividade, além de promover mudanças na gestão dessas organizações, já que transfere para o setor privado ativos ou ações que anteriormente pertenciam ao Estado.

De acordo com os estudos de Moreira (1994 *apud* ARCHANJO, 2006, p. 8) há diferentes modalidades de privatização, destacando-se seis delas:

- Oferta pública de ações: o governo estabelece um preço por ação a ser vendida e solicita propostas dos interessados.
- Oferta particular de ações: realizada por meio de licitações ou negociação direta com investimentos estratégicos.
- Sistema misto das modalidades anteriores; quando se pretende oferecer uma parte do capital a um grupo específico e vender o restante do capital a uma gama de investidores.
- Venda a empregados/administradores da empresa.
- Venda de ativos: quando a empresa é liquidada e seus ativos são vendidos.
- Contrato de administração ou arrendamento: o Estado mantém a propriedade, mas busca aprimorar o gerenciamento da empresa por meio de um contrato com um operador/administrador privado.

Nota-se que a privatização pode ser promovida de muitas formas, mas sua finalidade básica pode ser entendida como a transferência da propriedade da empresa estatal para o setor privado, mantendo ou não o estado no controle da mesma.

Em uma análise histórica, pode-se dizer que a privatização teve início depois da Segunda Guerra Mundial, na Alemanha. No Brasil, este fenômeno foi verificado pela primeira vez em 1981, quando criou-se a Comissão de Desestatização,

selecionando-se duzentas potenciais empresas para serem privatizadas, mas somente vinte sofreram o referido processo, que só foi concluído em 1984 (SERVA, 2003).

A década de 1990 foi marcante para o estudo das privatizações de empresas brasileiras, isso porque, o então presidente Fernando Collor de Melo implantou um programa para este fim, a partir de uma política econômica liberalizante, abrindo o mercado para empresas estrangeiras (SERVA, 2003).

Sobre o período correspondente ao governo de Fernando Collor de Melo, Serva (2003, p. 356-357) esclarece:

Nesse período, a economia brasileira passou por uma profunda transição em direção a abertura de seu mercado interno. A regulamentação que sustentava o programa impunha algumas restrições ao capital vindo do exterior: a participação de investidores estrangeiros foi limitada em 40% do capital votante e sem nenhuma limitação para o capital sem direito a voto; o capital estrangeiro deveria permanecer no Brasil pelo menos por doze anos e as ações adquiridas só poderiam ser vendidas após dois anos da sua compra. Por volta de 1992, entretanto, essas restrições foram alteradas: o percentual máximo de 40% do capital votante poderia ser mudado após os leilões, analisando-se caso a caso; a exigência de dois anos para venda das ações adquiridas foi suprimida; e a obrigação de permanência do capital investido no Brasil caiu de doze para seis anos. A maior parte das operações aconteceram mediante a realização de leilões públicos. Em outubro de 1992, 17 empresas já tinham sido negociadas rendendo aos cofres públicos US\$ 4 bilhões. A maior parte delas pertencia aos ramos petroquímico, aço e fertilizantes.

O programa de privatização obteve sucesso, uma vez que foi alcançado o objetivo do governo que era transferir parte das empresas estatais para investidores estrangeiros, abrindo o mercado interno e arrecadando um montante elevado para os cofres públicos.

O governo seguinte, de Itamar Franco, manteve o programa de privatização, incluindo mais vinte e quatro empresas que renderam cerca de vinte e quatro bilhões de reais. Destaca-se ainda o governo de Fernando Henrique Cardoso, que valorizou a privatização, incentivando-a, inclusive sendo o programa brasileiro considerado o maior da América Latina, especialmente, em virtude da inserção ao programa de grandes empresas do país como Light, por exemplo (SERVA, 2003).

Gradativamente, várias empresas brasileiras foram inseridas no programa de privatização, que rendeu altos valores aos cofres públicos e valorizou a inserção de

investidores estrangeiros no país, colaborando para o crescimento da economia brasileira.

Em meados da década de 1990 houve o crescimento da privatização de empresas brasileiras nos setores de energia elétrica e telecomunicações, este último merecendo destaque especial, pois atraiu muitos investidores a leilões, em virtude do grande potencial do mercado no país (SERVA, 2003).

2.2A privatização do setor de telecomunicações no Brasil

Durante muitos anos o setor de telecomunicações era provido por empresas estatais, tendo como administrador, portanto, o governo brasileiro, situação essa que foi gradativamente sendo alterada na década de 1990, quando teve início um processo de privatização do referido setor.

Segundo Serva (2003) o setor de telecomunicações junto com o de energia elétrica totalizaram setenta por cento do volume de privatizações dentre as empresas brasileiras, o que merece destaque.

Sobre o setor das telecomunicações, particularmente, Serva (2003, p. 357) esclarece que: “[..] foi alvo de uma abertura progressiva de mercado fazendo apelo à competição e atraindo grandes investidores aos leilões de privatização, devido ao enorme potencial do mercado brasileiro e sua demanda não atendida”.

Cabe esclarecer que há estreita relação entre o processo de privatização e a ideia de reforma do Estado, a partir da transferência do controle acionário de organizações do setor de telecomunicações para a iniciativa privada, porém, mantendo o controle da regulamentação da prestação do serviço (FREITAS DE PAULA, 2003).

Freitas de Paula (2003, p. 36) explica: “As empresas privadas que monopolizaram os serviços de telefonia fixa em cada região, ficaram, então, responsáveis pelo cumprimento dos deveres de universalização e continuidade do serviço de telecomunicações”.

No Brasil foi criado um modelo de privatização das telecomunicações, que tinha por base na permissão para empresas privadas participarem do leilão de

privatização do Sistema Telebrás, seja de maneira isolada, seja por meio de consórcios, sendo determinadas algumas limitações, como o limite de vinte por cento de ações que uma empresa poderia comprar, além da impossibilidade de uma empresa privada adquirir ações de mais de uma companhia do mesmo grupo (FREITAS DE PAULA, 2003).

Conceitos de competição e universalização nortearam o modelo de privatização do setor de telecomunicações brasileiro, o que significa dizer que empresas privadas e concorrentes poderiam comprar ações, além disso, Freitas de Paula (2003, p. 41) acrescenta:

Por ser o setor de telecomunicações de grande relevância social, a prestação do serviço à comunidade deve estar disponível a todos e deve ser feita de forma contínua, o que significa que a agência reguladora, assim como o contrato de concessão, preveem a obrigatoriedade de cumprimento de metas definidas pelo próprio poder público e que ditam as normas para adequação e expansão do serviço prestado.

As empresas privadas que são detentoras de ações das empresas privatizadas devem cumprir determinadas obrigações que são comuns às empresas públicas, mas possuem maior liberdade de ação.

De acordo com os estudos de Cavalcante (1999) a privatização de empresas estatais de telecomunicações se intensificou no governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1994, que implementou uma política de abertura do referido setor, visando a inserção de empresas privadas no mercado, além de gerar recursos para reduzir o déficit do governo brasileiro.

Para Cavalcante (1999), até o ano de 1998 o setor de telecomunicações era controlado por grandes empresas estatais, não havendo concorrência. Com a privatização do sistema Telebrás, o Estado deixou de ter o controle do setor, que era considerado um dos maiores do mundo, passando a ser administrado também pelo setor privado, que muito investiu para a melhoria dos serviços do setor.

Cabe destacar também a privatização da Embratel, que demorou cerca de quatro anos para ser finalizada, sendo considerado por Pereira Filho (2002) como o ponto de partida para o fim do monopólio estatal no setor de telecomunicações, o que ocorreu paralelo ao processo envolvendo a Telebrás, ambos concluídos em 1998.

A revista Estudos e Pesquisas (2009) organizou o resultado do leilão da Telebrás e o representou através da Tabela 1, baseada em Novaes (2000):

Tabela 1 – Resultado do leilão da Telebrás

Empresa	Consortio vencedor	Linhas 1998	População (milhões)	Preço Mínimo (US\$ milhões)	Preço obtido no leilão (US\$ milhões)	Ágio (%)
Telesp	Telefónica de España, Portugal Telecom, RBS, Iberdrola, BBV.	6.102	34.564	3.028	4.974	64,3
Tele Norte-Leste	Andrade Gutierrez, La Fonte, Inepar, Macal, companhias de seguro locais.	7.671	89.441	2.924	2.954	1,0
Tele Centro-Sul	Telecom Italia, Algar, Opportunity, Splice	3.704	27.189	1.677	1.780	6,2
Subtotal da telefonia fixa		17.477	151.194	7.629	9.708	27,2
Telesp Celular	Portugal Telecom	1.637	34.564	946	3.086	226,2
Tele Sudeste Celular	Telefónica de España, Iberdrola, NTT, Itochu	798	16.633	490	1.170	138,6
Teleming Celular	Telesystem, fundo de pensão locais, Opportunity	537	17.109	198	650	228,7
Tele Sul Celular	Telecom Italia, Globopar, Bradesco	562	14.587	198	602	204,3
Tele Centro Celular	Splice	495	12.602	198	378	91,3
Tele Nordeste Celular	Telecom Italia, Globopar, Bradesco	572	26.239	194	568	193,3
Tele Leste	Telefónica España, Iberdrola	298	14.536	108	348	224,0
Tele Norte Celular	Telesystem, fundos de pensão locais, Opportunity	263	14.924	77	162	108,9
Subtotal telefonia celular		5.162	151.194	2.408	6.965	189,2
Embratel	MCI			1.548	2.279	47,2
Telebrás		22.639	151.194	11.586	18.952	63,6

Fonte: Novaes (2000 *apud* REVISTA ESTUDOS E PESQUISAS, 2009, p. 9)

Como se verifica, o leilão da Telebrás envolveu várias empresas de telefonia móvel, além da Embratel que é de telefonia fixa, gerando recursos elevados que permitiram expandir o setor de telecomunicações.

Segundo Pereira Filho (2002, p. 41): “Desde o início do governo Fernando Henrique Cardoso buscou-se na privatização uma solução para a incapacidade do Estado de continuar a investir para expandir o setor de telecomunicações”.

É importante observar ainda que a motivação para a privatização do setor de telecomunicações não se limita à falta de recursos do Estado para investir no mesmo, uma vez que houve investimentos elevados antes de se proceder a venda

das empresas telefônicas, sendo identificados vários fatores que colaboraram para que a privatização fosse promovida.

Segundo Cavalcante (1999, p. 10):

Deve-se considerar que o processo de privatização do setor de telecomunicações está inserido num contexto bastante complexo de políticas econômicas, ressaltando-se a teoria neoliberal que recomenda (a) liberalização, (b) desregulamentação, (c) privatização e (d) equilíbrio fiscal. Além disso, há também o movimento de internacionalização das grandes operadoras internacionais, que estiveram presentes na privatização das telecomunicações brasileiras e latino-americanas, cujos objetivos são (a) atender a demanda reprimida por comunicação a nível local e global e (b) garantir a remuneração do capital investido no setor de telecomunicações, levando-se em consideração que a sua rentabilidade é superior aos demais setores de infraestrutura.

Muitas são as teorias que envolvem a questão da privatização no setor de telecomunicações e, uma delas, entende que ela se deve, de forma simplificada, à busca de meios de a empresa se tornar mais eficaz, melhor atendendo aos seus clientes.

Em relação aos recursos alcançados a partir da privatização, é interessante observar que segundo Pinheiro (1999, p. 169) boa parte é obtida no contexto federal, o que pode enfraquecer o gradual processo de privatização ocorrido no Brasil.

Alguns autores entendem que as privatizações no setor de telecomunicações representaram uma medida negativa para o país, pois, mesmo gerando recursos para os cofres públicos, o valor referência das empresas privatizadas estava muito aquém do que poderia ter sido praticado, o que motivou muitas críticas.

Entre os autores que criticam as privatizações, destaca-se Biondi (2003, p. 29) que enfatiza o setor de energia elétrica e de telecomunicações:

A privatização indiscriminada de setores como energia e telecomunicações não ocorreu no resto do mundo afora — nem mesmo no México, apesar de suas fortes ligações com os Estados Unidos. Aqui, o patrimônio acumulado durante décadas, ou séculos, à custa do povo brasileiro, foi entregue a preços vergonhosamente baixos principalmente a multinacionais dos países ricos, que continuam a privilegiar suas estatais ou a manter seus mercados “fechados” a grupos de outros países.

Conforme o autor acima mencionado, outros países não seguiram o exemplo do Brasil, mantendo as empresas estatais sobre o domínio do Estado, recusando-se

a privatiza-las. Além disso, entende-se que o montante pago pelas ações das empresas foi muito baixo equiparado ao seu valor (BIONDI, 2003).

Posicionamento diferente foi adotado pelos estudiosos que são a favor da privatização das empresas de telecomunicação, isso porque, entendem que o montante conquistado com as privatizações foi elevado, sendo o segundo setor com maior receita arrecadada, perdendo somente para o setor de energia elétrica, que totalizou 43% do valor (PINHEIRO, 1999).

A Tabela 2 apresenta as estimativas de receita gerada através da privatização entre os anos de 1999 e 2001.

Tabela 2 - Estimativas de Receita com a Privatização. 1999-2001 (US\$ Bilhões)

<i>Privatização por Setor</i>	<i>Valor</i>
Elétrico	12,64
Telecomunicações	9,79
Instituições Financeiras	1,47
Participações Minoritárias	5,10
Outros	0,48
Total	29,48
Privatização por Esfera de Governo	
Federal	23,00
Estaduais e Municipais	6,48
Total	29,48

Fonte: Pinheiro, (1999, p. 169)

Conforme se observa na Tabela 2, a estimativa realizada é de arrecadação de cerca de 9,79 bilhões de dólares com as privatizações realizadas nas empresas brasileiras do setor de telecomunicações, o que motivou a concretização das mesmas, como forma de arrecadar elevados montantes para os cofres públicos.

2.3 Pós-Privatização

As empresas do sistema Telebrás foram privatizadas em 1998 e a partir da conclusão do leilão teve início um período de pós-privatização das telecomunicações, dividido em dois estágios: primeiro estágio chamado de transição, que perdurou até 2002 e o segundo estágio de competição.

Entende-se o estágio de transição como um período de adequação às transformações oriundas da privatização, ocorrendo uma competição limitada. O segundo estágio tem por base uma competição ampla, mas que ainda carece de regulamentação no que se refere ao licenciamento de novas operadoras (FREITAS DE PAULA, 2003).

É interessante apresentar algumas considerações sobre o período pós-privatização do setor de telecomunicações, revelando pontos importantes de cada estágio, partindo-se do período de transição, no qual foi adotado um plano de reforma das telecomunicações a partir da transferência da responsabilidade do administrador estatal para o privado, mas mantendo o poder regulamentador com o governo (PIMENTEL, 2008).

Segundo Pimentel (2008, p. 50) foi preciso dar início a um processo de reestruturação nas empresas de telecomunicação:

O processo de reestruturação produtiva iniciado, no Brasil, na década de 90, ocorre em dois eixos principais: inovações tecnológicas e maior racionalização na organização do trabalho e da empresa. Na organização do trabalho, a racionalização se dá através de práticas como o *just-in-time* (produzir no tempo certo, na quantidade de produtos certa, comum à quantidade de trabalho certa), o *kanban* (sistema de informação entre produção e estoque) e os CCQs (controle de qualidade total). Já a racionalização da empresa está no sentido de criação de um sistema de relações “interfirmas” (ou “interempresas”, como denomina Druck), o que propiciou um movimento de terceirização e subcontratação.

O objetivo do processo de reestruturação era possibilitar maior flexibilidade nos processos produtivos, envolvendo características sociais, econômicas e ainda, culturais do Brasil.

Pimentel (2008, p. 51) esclarece: “A principal característica da reestruturação das empresas que prestam serviços de telecomunicações foi o emprego de mão-de-obra por empresas interpostas, um processo que ficou conhecido como terceirização”.

Para melhor entendimento do tema, é importante apresentar uma noção conceitual para terceirização, que remete a ideia de contratação de terceiros por uma empresa que busca complementar suas atividades-meio com prestação de serviço extra.

Segundo Martins (2012, p. 192):

Consiste a terceirização na possibilidade de contratar terceiro para a realização de atividades que não constituem o objeto principal da empresa. Essa contratação pode compreender tanto a produção de bens, como de serviços, como ocorre na necessidade de contratação de empresa de limpeza, de vigilância ou até para serviços temporários.

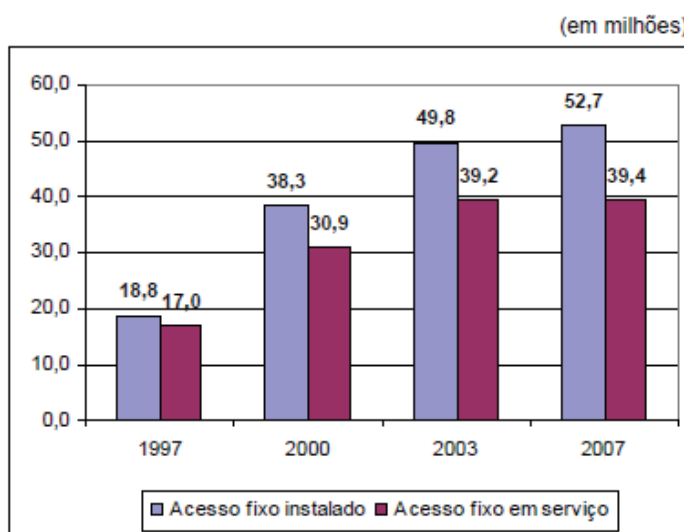
Conforme se verifica, a terceirização surge a partir da necessidade que a empresa tem de suprir a falta de demanda temporária na prática de atividades secundárias, que não envolvem as atividades-fim da mesma.

Vale ressaltar também algumas questões que passaram a ser questionadas após a privatização, entre elas, qual seria a política de compras da Telebrás, quem serão os controladores das novas operadoras, dentre outras. Esses questionamentos tem relação com a sobrevivência das empresas instaladas no Brasil (MELO, 2002).

Em relação à prestação de serviços de telefonia, pode-se dizer que após a privatização da Telebrás, ocorreu uma expansão de determinados indicadores, como é o caso do número de acessos fixos e móveis, por exemplo. No caso particular da telefonia fixa os números revelam que o número de acessos foi superior ao dobro identificado antes da privatização (REVISTA ESTUDOS E PESQUISAS, 2009).

É relevante apresentar o Gráfico 1, que demonstra claramente o crescimento significativo no número de acessos fixos.

Gráfico 1 – Evolução do número de acessos fixos instalados e em serviço no Brasil – 1997/2007



Fonte: Revista Estudos e Pesquisas, 2009, (p. 10).

Conforme se verifica pelo Gráfico 1, no ano de 1997, anterior à conclusão do processo de privatização da Telebrás, haviam 18,8 milhões de acessos fixos instalados e 17 milhões de acessos fixos em serviço, valores que se elevaram no ano de 2007 para 52,7 e 39,4 milhões, respectivamente.

Segundo a Revista Estudos e Pesquisas (2009, p. 10):

Esta expansão também pode ser visualizada através da análise do comportamento da densidade telefônica no país. Em 1997, existiam no país em torno de 10,6 acessos fixos em serviço para cada 100 habitantes, ao passo que em 2007 esta relação já estava ao redor de 21,4.

Ressalta-se que no período pós-privatização foi identificado o crescimento no número de linhas telefônicas, revelando que a transferência de ações de empresas estatais no setor de telecomunicações para iniciativa privada gerou resultados positivos e satisfatórios ao Brasil, com o claro controle estatal no que se refere à fiscalização, controle e regulamentação das mesmas.

3. REGULAMENTAÇÃO DAS TELECOMUNICAÇÕES

3.1 Breve histórico

Em princípio é relevante esclarecer que o termo regulamentação remete à ideia de estabelecimento de regras, o que significa dizer que são criadas normas que devem ser seguidas por todos os indivíduos.

Sobre a regulamentação, Nascimento (2008, p. 33) comenta:

A regulação pode ser entendida como o ato de estabelecer regras para administrar as relações entre o Estado, os prestadores dos serviços públicos e o usuário, no caso, o cliente-cidadão. Várias podem ser as formas de atuação do Estado no contexto da regulação, incluindo: a aplicação de multas e de sanções ao setor privado, quando esse atuar de forma irregular; a facilitação, na medida em que o Estado auxilia na implementação de atitudes de interesses dos cidadãos; a promoção do desenvolvimento econômico, nas ações que o Estado desempenha para atrair novos investimentos do setor privado; a mediação entre o setor público e o privado, atuando aquele como árbitro nos casos que possam envolver conflitos e ambiguidades entre os prestadores de serviços e a população, entre outras modalidades de atuação.

Uma série de normas foi editada ao longo dos anos visando regulamentar questões relacionadas às telecomunicações no Brasil, das quais se destaca a primeira delas, publicada no ano de 1962 e tornando-se um suporte para se determinar o conceito de serviços de telecomunicações.

Conhecido como Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), a Lei 4.117/1962 foi marcante para o país, trazendo em seu artigo 4º o disposto:

Para os efeitos desta lei, constituem serviços de telecomunicações a transmissão, emissão ou recepção de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza, por fio, rádio, eletricidade, meios óticos ou qualquer outro processo eletromagnético. Telegrafia é o processo de telecomunicação destinado à transmissão de escritos, pelo uso de um código de sinais. Telefonia é o processo de telecomunicação destinado à transmissão da palavra falada ou de sons.

O conceito apresentado no Código Brasileiro de Telecomunicações baseou-se na definição defendida em âmbito mundial, apresentada, inicialmente, na Conferência de Madrid no início da década de 1930, destacando também o significado de serviços de telecomunicações de maneira ampla, envolvendo todo tipo de transmissão, emissão ou ainda, recepção através de ondas eletromagnéticas (OLIVEIRA, 2005).

O Código Brasileiro de Telecomunicações foi regulamentado pelo Decreto 52.026/1963, onde se manteve a ideia de serviços de telecomunicações sem qualquer distinção para radiodifusão e instituiu o Fundo Nacional das Telecomunicações (FNT), o Conselho Nacional de Telecomunicações (CONTEL) e o Departamento Nacional de Telecomunicações (DENTEL), assim como previa a criação de uma empresa pública governamental (Embratel). Anos mais tarde foi criado o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (FISTEL) “destinado a prover recursos para cobrir despesas feitas pelo Governo Federal na execução da fiscalização de serviços de telecomunicações, desenvolver os meios e aperfeiçoar a técnica necessária a essa execução”. (art. 1º da Lei 5070/66)

A década de 1970 marcou a criação e expansão da Telebrás e segundo Neves (2013, p. 4):

[...] a Telebrás seria a grande prestadora estatal dos serviços de telecomunicações, com qualidade, diversidade e quantidade suficiente de linhas, sendo sua missão contribuir para o desenvolvimento econômico e social do país. A fim de implementar tal ação, a Telebrás instituiu em cada estado uma empresa-pólo e promoveu a incorporação das companhias telefônicas existentes, pela aquisição de seus acervos ou de seus controles

acionários. Isso alterou profundamente a organização industrial vigente, fazendo com que o ano de 1972 se constituísse num marco de mudanças estruturais no setor. Esse passo representava mais que a simples retomada da diretriz governamental para melhorar o serviço ao usuário. Tratou-se de efetiva política pública setorial, com reflexos potencialmente positivos até na cadeia produtiva, já que em 1972, por exemplo, todo o equipamento de telecomunicações era importado. A maior nacionalização da indústria nos anos posteriores seria fruto do uso do poder de compra estatal, então configurado.

Na década seguinte, a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 21, inciso XI garantiu que o monopólio do setor de telecomunicações se mantivesse sob a responsabilidade do Estado, sendo este o responsável por todas as decisões relacionadas ao setor.

Art. 21 - Compete à União:

(...)

XI - explorar, diretamente ou mediante concessão a empresas sob controle acionário estatal, os serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações, assegurada a prestação de serviços de informações por entidades de direito privado através da rede pública de telecomunicações explorada pela União.

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens e demais serviços de telecomunicações;

Anos mais tarde, precisamente em agosto de 1995, a Emenda Constitucional nº 8, altera o inciso XI e a alínea “a” do XII do artigo 21 da Constituição Federal. Um ponto marcante em relação à essa alteração, é que o Estado deixou de exercer o papel de explorador econômico para assumir a posição de órgão regulamentador e fiscalizador, intermediando interesses do setor privado e da sociedade civil (SANTOS, 2007), além de tratamento diferenciado aos serviços de telecomunicação e radiodifusão.

Art. 21 - Compete à União:

(...)

XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais.

XII – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens.

3.2 Regulamentações pós-privatização

O processo de privatização de empresas do setor de telecomunicações foi marcante para o Brasil, ocorrendo a partir deste período uma série de mudanças nas normas que regem esta questão, visando manter o domínio e autoridade do governo e ao mesmo tempo, estimular a inserção de instituições privadas em setores que antes eram exclusivos do Estado, como o caso das telecomunicações.

A privatização no setor das telecomunicações teve início na década de 90, momento em que foram publicadas algumas normas de grande relevância para o setor, como a já citada Emenda Constitucional nº 8 de 1995.

Em 1997, por meio da Lei 9.472, que ficou conhecida como Lei Geral de Telecomunicações houve a distinção entre os serviços de telecomunicações e radiodifusão, que foi um marco para o setor (OLIVEIRA, 2005).

A revista Estudos e Pesquisas (2009) esclarece que a Lei Geral de Telecomunicações foi responsável por promover uma grande reorientação em relação ao papel do Estado neste setor, o que demandou a necessidade de estudos mais aprofundados e mudanças que transformaram a história das telecomunicações no Brasil.

A Lei Geral de Telecomunicações tomou quatro medidas principais:

- * constituição do órgão regulador, a ANATEL-Agência Nacional de Telecomunicações, cujo Conselho Diretor é composto por cinco membros devidamente indicados pelo presidente da República;
- * redefinição e reclassificação dos serviços, existindo agora apenas dois critérios básicos (a) quanto à abrangência (interesse coletivo e interesse restrito) e (b) quanto ao regime jurídico de exploração serão classificados em públicos e privados;
- * definição das condições técnicas e econômicas para o estabelecimento da concorrência na rede básica de longa distância e local das telecomunicações. São regulados os aspectos de interconexão técnica, tarifária entre outros;
- * conceituação da noção de universalização dos serviços, ou seja, “acesso de qualquer pessoa a serviço de telecomunicações, independentemente de sua localização e condição socioeconômica, conforme previsto no artigo n.º 79 (CAVALCANTE, 1999, p. 9-10).

Através da Lei Geral de Telecomunicações foram disciplinados os regimes de prestação de serviços, destacando-se que foi através deste dispositivo legal que se iniciou as discussões da regulamentação da privatização do Sistema

TELEBRÁS, sendo criada ainda a ANATEL, que posteriormente foi regulamentada pelo Decreto 2.238/1997.

Segundo Pereira Filho (2002, p. 43):

A nova lei autorizou o governo a privatizar o Sistema Telebrás e garantiu a criação da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), com a finalidade central de implementar a política de telecomunicações por meio da regulação e fiscalização da operação das companhias do setor, visando ao cumprimento da meta da ampliação e universalização dos serviços. A agência ganhou o status de uma autarquia, dotada de autonomia financeira e administrativa. Os dirigentes têm um mandato fixo e estabilidade.

A criação da ANATEL foi um ponto primordial para o setor das telecomunicações, pois este novo órgão criado, ficou responsável por elaborar diretrizes, regulamentar e fiscalizar questões voltadas para o setor.

Através de agências reguladoras, como a ANATEL, o Estado interfere na organização das relações econômicas, fazendo uso de sua autoridade para determinar o que os entes privados podem ou não fazer em relação ao setor de telecomunicações.

Freitas de Paula (2003, p. 40) explica que a ANATEL:

[...] tem poderes para defender e garantir a competitividade no setor de telecomunicações, mas deve atuar de forma conjunta como o CADE¹, pois a esse cabe impor penalidades àqueles competidores que tiverem práticas anticompetitivas ou de domínio de mercado.

Destaca-se ainda o Plano Geral de Outorgas, criado pela Anatel e que dividiu o território brasileiro em quatro regiões distintas, tendo por base suas posições geográficas, visando facilitar o processo de privatização. De acordo com a divisão territorial realizada, as áreas foram distribuídas da seguinte maneira:

Área 1 – TELESP, que engloba o Estado de São Paulo; Área 2 – Tele Norte-Leste, responsável pelas regiões Norte e Nordeste, os Estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro; Área 3 – Tele Centro-Sul com a região Centro-Oeste e os Estados do Paraná e Santa Catarina e a; Área 4 – Nacional, para ser utilizado por telefonia de longa distância, onde antes era área de operação da Embratel (SANTOS, 2007, p. 145).

Além da divisão por áreas, a Anatel promoveu a abertura de concessões de telefonia fixa que é operada por sistemas de transmissão via satélite, como forma de

¹ CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica.

estimular a concorrência entre empresas interessadas na privatização de telecomunicações (SANTOS, 2007).

Outro documento relevante foi o Plano Geral de Metas para Universalização dos Serviços de Telecomunicações, que estabeleceu algumas metas para que esses serviços se tornassem universais, aumentando o número de linhas instaladas, disponibilizando telefones públicos e atendendo um volume maior de demandas dos consumidores (SANTOS, 2007).

Na atualidade, o setor de telecomunicações se tornou muito promissor e segundo Nascimento (2008, p. 39):

O setor das telecomunicações é hoje, sem dúvida, um dos mais atraentes e lucrativos para o investimento privado, em nível internacional. Trata-se de um dos setores líderes da nova onda de expansão econômica, que se formou a partir da chamada terceira revolução industrial. Pode-se contar que não faltarão investidores interessados em expandir essa atividade no mundo, em geral, e num país com as dimensões e o potencial do Brasil, em particular. O problema, que não é só do Brasil, é encontrar uma fórmula para a organização institucional do setor de telecomunicações que, ao mesmo tempo em que promova fortemente os investimentos privados, reforce o papel regulador do Estado e reserve ao setor público a atuação em segmentos estratégicos do ponto de vista social ou do interesse nacional.

O setor de telecomunicações é de grande importância na atualidade, se expandindo consideravelmente nas últimas décadas e se tornando essencial para a economia dos países. Para determinar normas e diretrizes a serem seguidas no setor das telecomunicações, visando sua organização e controle por parte do Estado, são criadas políticas públicas, que serão analisadas no tópico seguinte.

3.3 Políticas Públicas de Telecomunicações

É importante entender o que são as políticas públicas, para que se tenha uma visão ampla do tema e para tanto, cabe apresentar alguns conceitos encontrados na literatura brasileira, que é vasta e traz diferentes posicionamentos sobre esta questão.

Souza (2009, p. 10) define a palavra política a partir de três abordagens diferentes:

O questionamento clássico da ciência política que se refere ao sistema político como tal e pergunta pela ordem política certa ou verdadeira: o que é

um bom governo e qual é o melhor Estado para garantir e proteger a felicidade dos cidadãos ou da sociedade foram às preocupações primordiais dos teóricos clássicos Platão e Aristóteles. Em segundo lugar, temos o questionamento político, propriamente dito, que se refere à análise das forças políticas cruciais no processo decisório. [...] O último dos questionamentos mencionados diz respeito à análise de campos específicos de política públicas como as políticas econômicas, financeiras, tecnológicas, sociais ou ambientais.

Diferentes pontos são apresentados ao se analisar as três abordagens para política, cada qual muito relevante para o entendimento do conceito de políticas públicas, que apesar de sua importância na atualidade, seus estudos publicados são recentes no Brasil.

Appio (2005 *apud* BRAZ, 2006, p. 52) apresenta uma definição clara para políticas públicas, entendidas como instrumentos utilizados para a execução de “[...] programas políticos baseados na intervenção estatal na sociedade, com a finalidade de assegurar igualdade de oportunidades aos cidadãos, tendo por escopo garantir as condições materiais de uma existência digna a todos os cidadãos”.

Entende-se por políticas públicas, as diferentes formas que o Estado apresenta para intervir na sociedade, desenvolvendo programas que melhorem a qualidade de vida, garantindo o cumprimento dos direitos fundamentais e, dessa forma, fazer com que os cidadãos tenham uma vida digna.

Para Nascimento (2008, p. 8):

Uma política pública, seja qual for, envolve, cria, mantém e muda instituições. Isto é, constitui-se a partir da articulação de um aglomerado de instituições. Acredita-se que uma política pública envolva conjuntos de regras e procedimentos, na medida em que possui objetivo a serem alcançados e que os busca através da definição de metodologias que instruem processos e definem maneiras de se desempenhar certas ações. Além disso, políticas públicas envolvem organizações, desde aquelas ligadas a sua formulação àquelas relacionadas à sua operacionalização e, sendo assim, são tanto frutos de arenas institucionais e políticas quanto às partes que as constituem e representam elementos constritores destes e/ou de outros ambientes organizacionais.

Através das políticas públicas o Estado intervém na sociedade, buscando harmonizá-la, demonstrando sua autoridade, destacando-se que a formação de tais políticas busca “[...] institucionalizar o exercício da virtude política, enquanto a atuação técnico-administrativa pretende qualificar as decisões das agências reguladoras como decisões de implementação daquilo definido politicamente” (OLIVEIRA, 2005, p. 35).

É competência do Estado a criação de políticas públicas no setor de telecomunicações, determinando diretrizes a serem seguidas pelos entes privados e colaborando para a disseminação do acesso a serviços voltados para o referido setor, como forma de atender a grande demanda.

Analisar as políticas públicas de telecomunicações representa articular uma série de normas que afetarão o comportamento das instituições que atuam neste setor, restringindo as ações que podem ser desenvolvidas.

É importante destacar o Decreto n. 4.733/2003 que tratou, especificamente, das políticas públicas de telecomunicações e ainda em seu primeiro artigo decretou:

Art. 1º As políticas públicas de telecomunicações, abrangendo a organização da exploração dos serviços de telecomunicações e, entre outros aspectos, a indústria e o desenvolvimento tecnológico, nos termos dos arts. 1º e 2º da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, obedecerão aos objetivos e às diretrizes estabelecidos neste Decreto.

O decreto mencionado estabeleceu que as políticas públicas de telecomunicação deveriam passar a objetivar, entre outras questões, o desenvolvimento local. Para isso foram criados princípios para serem seguidos e respeitados.

Nascimento (2008, p. 45) faz algumas críticas às políticas públicas de telecomunicações no Brasil:

A falta de perspectiva quanto criação de políticas públicas para este setor, fragiliza a competição. Diante disto, faz-se necessário repensar sobre as atribuições do Estado, se ela tem possibilitado o pleno desenvolvimento do setor de telecomunicações, garantido o seu crescimento e a inovação. A ineficácia das políticas públicas para o setor de telecomunicações implementadas encontra-se basicamente na ausência de uma visão estratégica, que decorre na inadequação de seu desenho – a ausência de um foco definido. Agrega-se, ainda, a descontinuidade destas políticas justificada pela necessidade de visibilidade de seus executores, dado pelos mandatos governamentais.

Falhas podem existir, mas é importante que não se tornem limitações para que as políticas públicas de telecomunicação exerçam seu papel na sociedade, solucionando problemas relacionados ao setor a partir de um planejamento e da determinação de estratégias bem organizadas e, assim, promovendo as mudanças que se fizerem necessárias.

CONCLUSÃO

A partir dos estudos realizados foi possível alcançar os objetivos propostos, que tiveram por base demonstrar a mudança do papel desempenhado pelo Estado brasileiro nas telecomunicações.

Verificou-se que o Estado apresentou, durante muito tempo, um papel interventivo junto às organizações, monopolizando determinados setores, especialmente, os relacionados às telecomunicações.

Diante de um período de crises e a necessidade de elevação nos cofres públicos, houve uma mudança no papel de intervenção desempenhado pelo Estado, passando a ser regulamentador e fiscalizador.

Ressalta-se que o Estado promoveu a privatização de uma série de empresas, objetivando aumentar a arrecadação, além de beneficiar empresas privadas através de programas de incentivo do governo, que passaram a ser detentoras de parte das empresas estatais privatizadas.

A privatização no setor de telecomunicações foi marcante para a economia brasileira e teve início na década de 1990, gerando prejuízos que atingiram a estrutura, levando o governo a disponibilizar ações de empresas estatais que integravam o Sistema Telebrás, para reverter a situação.

Com a privatização houve a redução da intervenção estatal em algumas empresas, o que favoreceu muito a iniciativa privada, já que houve a transferência da propriedade de parte das empresas estatais para empresas particulares, sendo uma mudança muito relevante para o país.

Verificou-se também a partir dos estudos realizados, que as privatizações de empresas do setor de telecomunicações resultaram em expansão dos serviços para atendimento da demanda, assim como sua melhoria, já que a regulamentação e fiscalização realizadas pelo Estado promove maior controle das ações e cobrança de serviços de qualidade.

Conclui-se ainda que é notável a mudança no papel do Estado a partir das privatizações, que se revelaram positivas para a economia do país, especialmente com a regulamentação do setor de telecomunicações, que determinou as diretrizes a serem seguidas e respeitadas pelas empresas que atuam no setor.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARCHANJO, Paula Fajardo. **A regulamentação das parcerias público-privadas (PPP) no Brasil e a experiência do Reino Unido**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2006.

BAER, Werner. **A economia brasileira**. 2. Ed. ver e atual.. São Paulo: Nobel, 1996.

BIONDI, Aloysio. **O Brasil privatizado II: o assalto das privatizações continua**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 8, de 15 de agosto de 1995. Altera o inciso XI e a alínea “a” do XII do artigo 21 da Constituição Federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, DF, Brasília, p. 12354, 16 ago. 1995.

BRASIL. Lei n. 4117, de 27 de agosto de 1962. Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, DF, Brasília, p. 10413, 05 out. 1962.

BRASIL. Lei n. 9472, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, DF, Brasília, p. 15081, 17 jul. 1997.

BRAZ, Sebastião Ricardo Braga. **Exigibilidade de políticas públicas**. Manaus: UEA, 2006.

CAVALCANTE, André Bezerra. **O processo de privatização do setor de telecomunicações brasileiro: novas linhas de atuação**. ENANPAD, 1999. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br>>. Acesso em 05 jun. 2013.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL: **Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 68/2011 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nºs 1 a 6/94**. – Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

FREITAS DE PAULA, Verônica Angélica. **Conflitos no período pós-privatização das telecomunicações: um estudo de caso**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2003.

MACHADO, Fabio Ricardo. **Financiamento de longo prazo e o papel do BNDES**. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2009.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do Trabalho**. 28. Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MELO, Paulo Roberto de Sousa. **Telecomunicações pós-privatização: perspectivas industriais e tecnológicas**. 2002. Disponível em: <<http://www.bnidespar.com.br>>. Acesso em 07 jun 2013.

NASCIMETNO, Jamerson Rogério do. **O setor de telecomunicações: história e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Faculdades Ibmecc, 2008.

NEVES, Mauricio dos Santos. **O setor de telecomunicações**. Retirado do Site <<http://www.bnides.gov.br>>. Acesso em 05 jun 2013.

OLIVEIRA, Márcio Nunes Iorio Aranha. **Políticas Públicas comparadas de telecomunicações (Brasil-EUA)**. Brasília: Universidade de Brasília, 2005.

PEREIRA FILHO, José Eduardo. **A EMBRATEL: a era da intervenção ao tempo da competição**. Revista de Sociologia e Política n.18: 33-47 jun 2002.

PAMPLONA, Leonardo de Moura Perdigão. **BNDES e o desenvolvimentismo do Século 21: Estado, Democracia e Sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2011.

PIMENTEL, Anne Geraldi. **Reestruturação nas telecomunicações: um estudo sobre o trabalho no setor de instalação e manutenção de linhas telefônicas do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense, 2008.

PINHEIRO, Armando Castelar. **Privatização no Brasil: Por quê? Até onde? Até quando?** Rio de Janeiro: Instituto de Economia da UFRJ, 1999.

REVISTA ESTUDOS E PESQUISAS. **O emprego no setor de telecomunicações 10 anos após a privatização**. N. 46, jul 2009.

SANTOS, Fabiano Brito dos. **Regulação e telecomunicações no Brasil**. Anais do II Seminário Nacional - Movimentos Sociais, Participação e Democracia. 25 a 27 abr 2007, UFSC, Florianópolis, Brasil.

SCHAPIRO, Mario Gomes. **Novos parâmetros para a intervenção do estado na economia: persistência e dinâmica na atuação do BNDES em uma economia baseada no conhecimento**, 2009.

SERVA, Maurício. **Análise de empresas privadas – o desafio da multidimensionalidade**. Civitas, v. 3, n° 2, jul-dez. 2003, p. 349-373.

SOUZA, Rita Candeia de. **O acesso à justiça e a Constituição Federal de 1988**. Brasília: Universidade Sul de Santa Catarina, 2009.