UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM INTEGRAÇÃO
DA AMERICA LATINA-PROLAM

A PRIVATIZAÇÃO DA TELEFONIA FIXA NA AMÉRICA LATINA E OS CONSUMIDORES: BRASIL E PERU

LIRA LUZ BENITES LÁZARO

Orientador: Prof. Dr. Amaury Patrick Gremaud

SÃO PAULO
2007

LIRA LUZ BENITES LÁZARO

A PRIVATIZAÇÃO DA TELEFONIA FIXA NA AMÉRICA LATINA E OS CONSUMIDORES: BRASIL E PERU

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina – PROLAM, da Universidade de São Paulo, como requisito para a obtenção do título de Mestre.

SÃO PAULO
2007

Aos meus amados pais, Nestor e Sergia, e aos meus queridos irmãos, Sandra, Adler e Ulises pelo amor e preocupação para comigo.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer a meu orientador o Prof. Dr. Amaury Patrick Gremaud pela orientação.

Agradeço a atenção e apoio do pessoal da secretaria do PROLAM, Raquel, Wiliam e Isabel, que sempre me trataram da melhor forma possível.

Agradeço o apoio de meus amigos Jose Helder Severo, Wania de Luna, Danielle Rezera pelo apoio na correção do português.

Por fim, agradeço à CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) pelo apoio financeiro, essencial na execução deste trabalho.

ABSTRACT

The main objective of this work is to analyze the privatization processes of the Brazilian and Peruvian telecommunication companies in a context of structural reforms that come happening in the Latin America at the beginning of the nineties.

In many countries Regulating Agencies were created to regulate the market of the privatized telecommunication companies, to guarantee. the free competition between the companies and to protect the rights of the consumers, considered the weakest part in the consumption relationship; Our objective is to analyze the Brazilian (ANATEL) and Peruvian (OSIPTEL) regulating agencies, to know the role that carry out in the market and their relationship with the companies and consuming.

Finally we make a study and we will present the results of the relevant aspects of the present state of the telecommunication companies by indicators like: access, cover and expansion of the network of the fix telephony and telephones of public use; tariffs; competition between the companies; quality of the benefit of the service and the satisfaction of the consumers

KEYWORD

The Privatizations in Latin America; Regulating Agency of Telecommunications; Privatization of fixed telephony in Brazil and Peru; ANATEL; OSIPTEL; Protection of the Consumers.

RESUMEN

El objetivo principal de este trabajo es analizar los procesos de la privatización de las telecomunicaciones brasileño y peruano, en un contexto de reformas estructurales que viene ocurriendo en la región de América Latina desde inicios de las década de los noventa.

En muchos países fueron creadas Agencias Reguladoras para regular el mercado de telecomunicaciones privatizado, de modo que se pueda garantizar la libre competición entre las empresas que prestan los servicios y resguardar los derechos de los consumidores, considerado la parte más débil en la relación de consumo; nuestro objetivo es analizar las agencias reguladoras brasileña (ANATEL) y peruana(OSIPTEL), saber el rol que desempeñan en su relación con los actores del mercado, tanto empresas como consumidores.

Finalmente hacemos un estudio y presentamos resultados de los aspectos relevantes del estado actual de las telecomunicaciones a través de indicadores como: acceso, cobertura e expansión de la red de la telefonía fija e de teléfonos de uso público; tarifas; competencia entre las empresas; calidad de la prestación del servicio e la satisfacción de los consumidores.

PALABRA CLAVE

Las Privatizaciones en América Latina; Agencias Reguladoras de Telecomunicaciones; Privatización de Telefonía Fija en el Brasil y el Perú; ANATEL; OSIPTEL; Protección de los consumidores.

RESUMO

O objetivo principal do presente trabalho é analisar os processos de privatização das companhias brasileira e peruana de telecomunicações num contesto de reformas estruturais que vem acontecendo na região de América Latina, desde o inicio da década de noventa.

Em muitos países foram criados as Agências Reguladoras para regular o mercado das companhias de telecomunicações privatizadas, para garantir a competição entre as empresas que oferecem serviços e garantir os diretos dos consumidores, considerado a parte mais fraca na relação de consumo. Nosso objetivo é analisar as Agências Reguladoras brasileira (ANATEL) e peruano (OSIPTEL), para saber o papel que desempenham em sua relação com os atores do mercado, empresas operadoras e consumidores.

Finalmente fazemos um estudo e apresentamos resultados mais importantes dos aspectos relevantes do estado atual das telecomunicações no mercado brasileiro e peruano. Para este fim apresentamos resultados importantes de indicadores como: acesso, cobertura e expansão da rede de telefonia fixa, e de telefones de uso público; tarifas; concorrência entre as empresas para o estabelecimento de um mercado mais competitivo; qualidade da prestação do serviço e satisfação dos consumidores.

PALAVRA- CHAVE

Privatizações na América Latina; Agencias Reguladoras de Telecomunicações; Privatização de telefonia fixa no Brasil e no Peru; ANATEL; OSIPTEL; Proteção dos Consumidores.

Pág.

ÍNDICE

ÍNDICE DE FIGURAS
ÍNDICE DE TABELAS

CAPITULO I. INTRODUÇÃO 1

CAPITULO II. A PRIVATIZAÇÃO DAS TELECOMUNICAÇÕES NA AMÉRICA LATINA

2.1. CONTEXTO GERAL DAS PRIVATIZAÇÕES NA AMERICA LATINA 9
2.2. A PRIVATIZAÇÃO DAS TELECOMUNICAÇÕES NA AMERICA LATINA 18
2.3. FLUXOS DE INVESTIMENTOS NO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES NA AMÉRICA LATINA 28
2.4 A PRIVATIZAÇAO DAS TELECOMUNICAÇOES NO BRASIL 33
2.4.1. As Telecomunicações no Brasil antes da Privatização. 33
2.4.2. O Modelo de Privatização das Telecomunicações no Brasil. 39
2.4.3. A Privatização da TELEBRAS. 41
2.4.4. Fundos Públicos de Telecomunicações. 44
2.5. A PRIVATIZAÇÃO DAS TELECOMUNICAÇÕES NO PERU 48
2.5.1. As telecomunicações no Peru antes da privatização. 48
2.5.2. A Privatização da ENTELPERU e CPTSA. 54
2.5.3. Universalização do acesso. 56

CAPÍTULO III. AS AGÊNCIAS REGULADORAS DE TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL E NO PERU

3.1. AS AGÊNCIAS REGULADORAS 61
3.2. REGULAÇÃO DE TARIFAS TELEFÔNICAS 65
3.2.1. Regulação por custo de serviço. 66
3.2.2. Regulação por incentivos. 66
3.2.3. Regulação por limite de preços. 67
3.2.4. O Fator de Produtividade. 68
3.3. CARACTERÍSTICAS GERAIS DA REGULAÇÃO DAS TELECOMUNICAÇÕES NA AMÉRICA LATINA 70
3.4. A REGULAÇAO DA TELEFONIA NO BRASIL 74
3.4.1. O Ministério de Comunicações. 75
3.4.2. A Agencia Nacional de Telecomunicações (ANATEL). 76
3.4.3 A Estrutura Organizativa da ANATEL. 77
3.4.4 As atribuições da ANATEL. 80
3.4.5. Regulação do Serviço Telefônico Fixo Comutado. 81
3.4.6. Regulação da Tarifa Telefônica. 83
3.5. A REGULAÇÃO DA TELEFONIA NO PERU 85
3.5.1. O "Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción" (MTC). 87
3.5.2. O "Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones" (OSIPTEL). 88
3.5.3. Estrutura Organizativa de OSIPTEL. 89
3.5.4. Regulação da Tarifa Telefônica. 92

CAPITULO IV. OS DIREITOS DOS CONSUMIDORES E AS AGÊNCIAS REGULADORAS DAS TELECOMUNICAÇÕES

4.1. A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR 98
4.2. MARCO LEGAL DA PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR 98
4.3. A PROTEÇÃO DOS DIREITOS DOS CONSUMIDORES DE TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL 102
4.3.1. O Código de Defesa do Consumidor. 103
4.3.2. Os direitos dos consumidores da telefonia fixa. 103
4.3.3. A ANATEL quanto à Proteção e Defesa do Consumidor. 105
4.3.4. Relacionamento da ANATEL com órgãos e as entidades civis de

defesa do consumidor. 109
4.4. A PROTEÇÃO DOS DIREITOS DOS CONSUMIDORES DE TELECOMUNICAÇÕES NO PERU 113
4.4.1. Os direitos dos consumidores de serviços públicos . 113
4.4.2. O papel de OSIPTEL quanto à proteção e defesa do consumidor . 115
4.4.3. Relação da OSIPTEL com outras instituições na proteção dos consumidores. 120

CAPITULO V. A EVOLUÇÃO DA TELEFONIA FIXA E OS CONSUMIDORES NO BRASIL E NO PERU

5.1. PANORAMA ATUAL DAS TELECOMUNICAÇÕES 125
5.1.1. As telecomunicações no Brasil. 126
5.1.2. As telecomunicações no Peru. 129
5.1.3. Situação no contexto mundial. 133
5.2. A TELEFONIA FIX 138
5.2.1. Número de linhas instaladas. 139
5.2.2. Densidade telefônica instalada. 140
5.2.3. Número de linhas em serviço. 141
5.2.4. Densidade telefônica em serviço. 142
5.2.5. Concorrência no mercado de telefonia fixa. 147
5.3. A TELEFONIA DE USO PUBLICO (TUP) 153
5.3.1. Número de linhas em serviço TUP. 153
5.3.2. Densidade telefônica instalada TUP. 154
5.4. A TARIFA TELEFÔNICA 159
5.4.1. Tarifa de Assinatura Residencial Básica. 160
5.4.2. Tarifas de Habilitação Residencial. 164
5.4.3. Tarifação da unidade de telefonia fixa local (Pulso). 165
5.4.4. Tarifação da unidade do Telefone de Uso Publico ("crédito"). 166
5.6. OS CONSUMIDORES E OS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES 168
5.6.1. Reclamações por serviço em geral. 169
5.6.2. Reclamações por serviço de Telecomunicações. 171
5.6.3. Reclamações por empresas de telefonia. 172
5.6.4. Reclamações à telefonia fixa. 174

CAPÍTULO VI. CONCLUSÕES 177

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA 182

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 2.1. América Latina e o Caribe: Ingresso fiscal originado por privatizações, 1990 – 1999.

Figura 2.2. América Latina e o Caribe: Ingresso fiscal originado por privatizações no setor de telecomunicações (1990 – 1999).

Figura 2.3. Ingresso fiscal gerado na América Latina por vendas de empresas estatais de telecomunicações entre os anos 1986 – 2004.

Figura 2.4. Cronologia dos processos de liberalização e apertura na América Latina.

Figura 2.5. Fluxos de investimentos do *Grupo Telefonica* na América Latina e o Caribe (1997 - 2005).

Figura 2.6. Divisão das Famílias e das Linhas Telefônicas por Classe Social – 1994.

Figura 2.7. Regiões de telefonia no Brasil.

Figura 3.1. Evolução das agências reguladoras na América Latina.

Figura 3.2. Estrutura organizativa da ANATEL.

Figura 3.3. Estrutura Organizacional de OSIPTEL.

Figura 3.4. Modelo de desenvolvimento no setor de telecomunicações no Peru (Camero, 2002).

Figura 4.1. Quantidade de interações de entidades representativas dos direitos dos consumidores com a Superintendência de Serviços Públicos – SPB.

Figura 4.2. Número de reclamos apresentados e resolvidos pelo TRASU (1996 – 2004).

Figura 4.3. Instâncias de solução de controvérsias entre empresas.

Figura 4.4. Punições impostas por controvérsias.

Figura 4.5. Controvérsias resolvidas pelo TSC (2003 – 2006).

Figura 5.1. Investimento no setor de Telecomunicações brasileiro (2000 – 2005).

Figura 5.2. Balança Comercial Brasileira de produtos de Telecomunicações (2000 – 2005).

Figura 5.3. Evolução da Taxa de digitalização da rede no Brasil (1993 – 2005).

Figura 5.4. Indicadores macro-econômicos da economia peruana (1994 – 2005).

Figura 5.5. Investimento estrangeiro direto no Peru (1994 – 2005).

Figura 5.6. Evolução da taxa de digitalização da rede no Peru (1994 – 2003).

Figura 5.7. Estrutura da porcentagem de ingressos por operador no setor de telecomunicações no Peru em 2005.

Figura 5.8. Indicadores financeiros das principais empresas de telecomunicações no Peru (2005).

Figura 5.9. Ingresso das empresas de telefonia fixa e de longa distancia no Peru (2004 – 2005).
Figura 5.10. Matriz de Dispersão NRI/IDH.
Figura 5.11. Matriz PIB *per capita* 2005 *versus* NRI 2005 – 2006.
Figura 5.12. Número de telefones fixos instalados no Brasil (1990 – 2005).
Figura 5.13. Número de telefones fixos instalados no Peru (1994 – 2006).
Figura 5.14. Evolução da densidade de telefones fixos instalados no Brasil (1990 – 2005).
Figura 5.15. Evolução da densidade de telefones fixos instalados no Peru (1998 – 2006).
Figura 5.16. Número de telefones fixos em serviço no Brasil (1990 – 2005).
Figura 5.17. Número de telefones fixos em serviço no Peru (1994 – 2006).
Figura 5.18. Evolução da densidade de telefones fixos em serviço no Brasil (1990 – 2005).
Figura 5.19. Evolução da densidade de telefones fixos em serviço no Peru (1998 – 2006).
Figura 5.20. Tempo de espera para ter uma linha telefônica no Peru (1998 – 2003).
Figura 5.21. Acesso à telefonia fixa por regiões e nível de renda no Peru em 2005.
Figura 5.22. Densidade Telefônica fixa *versus* PIB per capita – PPC (2003).
Figura 5.23. Densidade telefônica (móvel e fixa) e PIB na América Latina (2006).
Figura 5.24. Concorrência entre as operadoras de telefonia fixa para ligações LDN no Brasil (2000 – 2004).
Figura 5.25. Concorrência entre as operadoras de telefonia fixa para ligações LDI no Brasil (2001 – 2004).
Figura 5.26. Competição por região do Plano Geral de Outorga no Brasil.
Figura 5.27. Participação dos operadores de telefonia fixa no Brasil em 2005.
Figura 5.28 Evolução da participação no mercado das empresas que prestam o serviço público de telecomunicações em telefonia fixa e TUP no Peru (1994 – 2004).
Figura 5.29. Participação das empresas no serviço de telefonia fixa no Peru (2001 – 2006).
Figura 5.30. Participação das empresas na cidade de Lima no serviço de telefonia fixa (2001 – 2006).
Figura 5.31. Participação da empresa *Telefonica del Peru* no mercado de telefonia fixa no Peru (2001 – 2006).
Figura 5.32. Numero de telefones de uso público no Brasil (1990 – 2005).
Figura 5.33. Número de telefones de uso público no Peru (1993 – 2006).
Figura 5.34. Densidade de telefones de uso público no Brasil (1990 – 2005).
Figura 5.35. Densidade de telefones de uso público no Peru (1994 – 2006).
Figura 5.36. Densidade de telefones de uso público por regiões no Peru (1994 – 2006).
Figura 5.37 Acesso à telefonia de uso público por regiões e por nível de renda no Peru em 2005.

Figura 5.38. Linhas de telefones públicos por empresas no Peru (1993 – 2006).
Figura 5.39. Acesso aos serviços públicos de telecomunicações no Peru (2005).
Figura 5.40. Acesso aos serviços públicos de telecomunicações por nível de renda no Peru (2005).
Figura 5.41. Tarifa de assinatura residencial básica do STFC no Brasil (1997 – 2004).
Figura 5.42. Tarifas de assinatura básica do STFC no Brasil (IDEC, 2005).
Figura 5.43. Evolução da tarifa de assinatura básica de telefonia fixa no Peru (1994 – 2007).
Figura 5.44. Evolução de tarifa de habilitação residencial de telefonia fixa no Brasil (1997 – 2006, região I e II; 1990 – 2006 região III).
Figura 5.45. Evolução de tarifa de habilitação residencial de telefonia fixa no Peru (1994 – 2006).
Figura 5.46. Evolução da unidade de tarifação (PULSO) de telefonia fixa no Brasil (1985 - 2006).
Figura 5.47. Evolução da unidade de tarifação (pulso e minuto) de telefonia fixa no Peru (1994 – 2006).
Figura 5.48. Evolução da unidade de tarifação de telefonia de uso público no Brasil (1985 - 2006).
Figura 5.49. Evolução da unidade de tarifação de telefonia de uso público no Peru (2002 – 2004).
Figura 5.50. Reclamações Fundamentadas por setores feitas ao PROCON-SP (2005 – 2006).
Figura 5.51. Classificação de reclamações no Peru (2002 – 2006).
Figura 5.52. Reclamações apresentadas por setores no Peru (2002 – 2006).
Figura 5.53. Reclamos por tipo de serviço público no Peru (2002 – 2006).
Figura 5.54. Ranking do TOTAL de reclamações registradas pela ANATEL (maio 2005 – fevereiro 2007).
Figura 5.55. Índice de reclamações por serviço no setor das telecomunicações no estado de São Paulo (2004 – 2005).
Figura 5.56. Ranking geral das empresas de telefonia mais reclamadas em São Paulo (2004 – 2006).
Figura 5.57. Ranking de reclamações as prestadoras do serviço de telefonia fixa no Brasil.
Figura 5.58 Reclamos recebidos por INDECOPI sobre as empresas de telefonia no Peru (2006).
Figura 5.59. Principais reclamações no serviço de telefonia fixa no Brasil (março – 2005).
Figura 5.60. Atendimento a solicitações dos usuários (2005).

Figura 5.61. Indicador de reclamos dos usuários à empresa *Telefonica del Peru* (2000 – 2005).

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 2.1. Economia mundial: Ingresso Fiscal originado por privatizações (1990 – 1999).
Tabela 2.2. Operadoras Internacionais na América Latina (telefonia fixa).
Tabela 2.3. Principais investidores na América Latina e o Caribe (1990 – 2004).
Tabela 2.4. Cronograma de Privatização do Setor de Telecomunicações no Brasil.
Tabela 2.5. Tarifas brasileiras vis-à-vis níveis internacionais – 1995.
Tabela 2.6. Nova estrutura tarifária brasileira.
Tabela 2.7. Regiões do Brasil de acordo ao Plano Geral de Outorgas.
Tabela 2.8. Áreas de atuação e acionistas de empresas concessionárias e empresas-espelho no setor de telefonia fixa no Brasil.
Tabela 2.9: Densidade telefônica em paises selecionados (1993).
Tabela 2.10: Tempo de espera em anos em 1993.
Tabela 2.11: Telefones Públicos por cada 1000 habitantes em 1993.
Tabela 2.12: Grau de digitalização em porcentagem (1992).
Tabela 2.13: Resultado da Subasta de CPT & Entel Perú S:A.
Tabela 3.1. Experiência internacional de valores para o Fator de Produtividade.
Tabela 3.2: Programa de Rebalanceo tarifário expresso em Nuevos Soles.
Tabela 3.3: Comparação entre as Tarifas de Abertura e Tarifas de Rebalanceo.
Tabela 5.1. Paises com maiores crescimentos DOI (2005).
Tabela 5.2. Densidade de telefonia fixa (2000 – 2005).
Tabela 5.3. Assinatura Residencial Básica mensal (em R$), cobrada pela empresa Telefônica em São Paulo – REGIÃO III (1998 – 2004).
Tabela 5.4. Comparativo Internacional de Tarifas para o Serviço Telefônico Local (2005–I).
Tabela 5.5. Comparativo Internacional de Tarifas para o Serviço Telefônico Local (2005–II).

CAPÍTULO I. INTRODUÇÃO

As telecomunicações estão experimentando um crescimento rápido como conseqüência do avanço tecnológico, a existência de novos serviços, as inovações de gestão e os processos de reestruturação, empreendido em diferentes países, sustentado na desregulamentação do setor e a privatização das empresas de telefonia.

Entre os serviços públicos, o setor de telecomunicações foi o mais atingido pela onda de privatização, o que se deve em parte às características especifica do setor, como às mudanças tecnológicas, que minaram os argumentos de que esse era um "monopólio natural", e outras pressões convergentes. Privatizado o setor, foram incrementados importantes investimentos privados que viabilizaram a eliminação da demanda reprimida no setor de telefonia, o grande desafio da época.

As perspectivas de crescimento do setor telecomunicações dependem principalmente de dois fatores, a evolução do contexto macroeconômico e do desenvolvimento de lineamentos e políticas que promovam a concorrência no setor.

As Agências Reguladoras foram instituídas dentro de uma conjuntura onde se almejava consolidar o processo de privatização, com grande preocupação em assegurar o retorno do capital investido e a edição de um marco regulatório garantidor da estabilidade. Porem, o modelo desenhado, não obstante tenha preservado a estabilidade do mercado e ampliado a oferta de terminais visando à adesão de novos clientes ficou a desejar quanto às suas preocupações com os direitos dos consumidores.

Os processos de reestruturação são basicamente sustentados na introdução de novos marcos regulatórios para a atividade e a privatização das empresas operadoras, como meios para contribuir à criação de setores de telecomunicações dinâmicos, competitivos e capazes de satisfazer as necessidades que exige uma sociedade moderna.

Implementar com sucesso uma política pública desta natureza requer a existência de um apropriado marco institucional que, além da existência de uma agência reguladora, agrupe um número apropriado de instituições sociais do país, como também uma série de estratégias de políticas públicas que incitem às empresas a estabelecer um comportamento coerente com os interesses sociais em países onde não existem as condições para o desenvolvimento do mercado.

O Estado delega às empresas privadas a direção, administração e prestação de serviços de telecomunicações, reservando-se a regulação e supervisão. Neste contexto, surgem os organismos reguladores ou supervisores, com o objetivo de fiscalizar que a prestação deste serviço em mãos privadas, se realize assegurando a qualidade do serviço, a igualdade na conexão e a fixação de tarifas justas. Em alguns casos, os organismos reguladores contraem também a labor de resolver os reclamos que apresentam os usuários destes serviços.

Durante os anos 90, foram criados 86 novas agências reguladoras de telecomunicações ao redor do mundo. Na América, das 22 agências reguladoras que existiram no começo de 2000, 18 foram criados durante os anos 90. Este processo esteve intimamente relacionado com a tendência de privatização na região. A América possui atualmente a mais alta proporção de agências reguladoras no mundo (UIT, 2000).

Um dos objetivos principais destas agências reguladoras é de incentivar, supervisionar e regulamentar a livre concorrência entre os prestadores de serviços e a despolitização do mercado nacional das telecomunicações. Porém, alcançar estes objetivos foi mais fácil de dizer do que fazer. Por exemplo na Argentina, a administração que governou ao país entre 1990 e 1999 interveio a agência reguladora em diversas ocasiões, e em cada um deles, todos ou a maioria dos diretores do corpo colegial foram afastados.

As agências reguladoras, ajudam à autoridade governamental monitorar as empresas prestadoras do serviço; porém, o desempenho do setor depende, além da privatização, da margem de ação com que conta o governo no processo de elaboração de políticas públicas. O fato de existirem estas agências reguladoras não garante serviços melhores no setor privatizado; se faz necessária a implementação da capacidade política e jurídica para sancionar as irregularidades. Assegurar estas condições pareceria requerer um processo prévio e não posterior à privatização.

Assim, No Brasil a Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL [1], foi criada mediante Lei 9.472 de 16 de julho de 1997, como autarquia especial ligada ao Ministério das Telecomunicações, detendo autonomia orçamentária e decisória. No Peru o *Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones* –OSIPTEL [2], foi criada em 11 de julho de 1991 mediante *Decreto Legislativo Nro. 702*, e iniciou suas atividades com a instalação de seu primeiro Conselho Diretivo no 24 de janeiro de 1994.

Os organismos reguladores devem considerar simultaneamente, de modo balanceado, os interesses das empresas e os direitos dos consumidores. Geralmente adotam a identidade de arbitro e, nessa medida, devem manter a neutralidade na solução de conflitos.

Em muitos países, a transferência das empresas estatais de serviços públicos ao setor privado, realizou-se em períodos curtos, e em alguns casos, sem ter definido um modelo regulatório a seguir com um marco legal correspondente. Essa conjuntura deu lugar a que se apresentaram em alguns países da região anomalias na prestação de serviços, assim como, uma relação de marcada debilidade e iniqüidade dos consumidores com respeito às empresas.

Com o processo de privatização do sistema telefônico as empresas concessionárias passaram a almejar lucros nunca imagináveis na prestação do serviço público de telefonia. Com isto, inseriram uma corriqueira e notória prática: em muitas regiões fecharam filiais e escritórios, e em outras mesmo com a existência delas, o consumidor ao almejar contratações, prestações de serviços ou meras informações não consegue o atendimento direto com as citadas empresas, de forma pessoal.

Como é sabido, os países da América Latina privatizaram os serviços de telecomunicações; este fato estabeleceu a necessidade de regular estes serviços e criar entes reguladores com o objetivo de compensar as falhas do mercado e aproximar a economia ao patamar ideal; neste sentido estariam atuando em interesse da sociedade.

Como a regulação está relacionada diretamente aos processos de privatização e em termos mais amplos às reformas estruturais, são exatamente os primeiros países que

[1] www.anatel.gov.br
[2] www.osiptel.gob.pe

fizeram a privatização os que mais avançaram em matéria de regulação. No caso de México, Peru, Colômbia, Brasil os marcos regulatórios já se encontram estabelecidos. Na medida que o aparato regulador é recente, seu desenho incorporou as experiências de outros países; como a Inglaterra e dos Estados Unidos, especialmente, no tópico dos preços.

Diante, das crescentes necessidades regulatórias que se deriva da realidade dos serviços de telecomunicações (da mudança tecnológica ou da globalização das indústrias de telecomunicações), o sistema regulador deveria adaptar-se para rapidamente poder cumprir de modo eficaz e eficiente seu rol. È aqui exatamente onde em alguns países – que têm implementado radicalmente as reformas estruturais – aparecem um dos problemas mais sérios que tem o sistema regulador para assumir adequadamente esse desafio.

E tem a ver com o tamanho que foi designado *a priori* ao Estado por razões puramente ideológicas: a minimização de sua atividade reguladora, instalação de entidades reguladoras com orçamentos reduzidos, pessoal escasso e mal remunerado. Assim nasce a noção de um Estado mínimo regulador que está em permanente tensão com as crescentes necessidades. Razão pelo qual, as entidades reguladoras demonstraram uma diminuída capacidade operativa e de fiscalização. A escassa capacidade de processamento e uso de informação é um dos problemas mais preocupantes, o que explica a dificuldade ao acesso à informação "privatizada" das empresas.

Os problemas mencionados evidenciam-se com toda claridade na "fixação de preços", atribuição dos reguladores que se tornaram em um verdadeiro "jogo de negociação" a portas fechadas entre Estado (agências reguladoras) e empresas. Neste campo, a capacidade e poder de negociação do Estado encontram-se diminuído, por isso o interesse público e dos consumidores também são prejudicados. Seguido do chamado "vazio regulatório", sendo patente no tema da qualidade dos serviços públicos. Um aspecto muito importante a ter em conta é que quase nenhum país da região manifesta particular preocupação pela proteção dos usuários.

Depois da reestruturação mercantil dos serviços públicos, os interesses dos consumidores ficaram desprotegidos ou pelo menos, os marcos regulatórios não contêm uma delimitação de seus deveres e direitos. Realmente, em quase todos os países da

região as proteções dos direitos dos consumidores não são consideradas um assunto direto de regulamento, senão que são regidas pelas legislações específicas com que conta cada país. Não obstante, nestes países as entidades de governo que tomam formalmente conta da defesa dos interesses dos consumidores não têm atribuições de ser envolvido no tema. Tal é o caso da Comissão de Proteção do Consumidor no Peru (INDECOPI [3]). A única exceção parecia ser o Grupo executivo de Proteção para o Consumidor (PROCON [4]) do Brasil.

É óbvio que a participação efetiva dos consumidores nos marcos ou na gestão reguladora tampouco esta contemplado. Quando isto acontece, como no caso da *Nueva Ley de Servicios Públicos Domiciliarios de Colombia* (1994) e da regulação do setor telecomunicações no Peru, só se reduz a tarefas de fiscalização da oferta ou de manutenção do serviço (Campodónico, 1999).

A curta experiência estaria indicando que os sistemas reguladores requerem substantivas modificações da instuticionalidade (do poder judiciário e do legislativo, por exemplo), como também de uma participação ativa dos consumidores na gestão, superando os problemas e terminar sendo, as agências reguladoras representantes do "interesse público".

O presente trabalho faz um estudo do processo de privatização das telecomunicações nos países latino-americanos: Brasil e Peru; descreve a atuação das agências reguladoras, as mudanças e avanços na prestação de serviços de telefonia fixa e sua relação com o direito dos consumidores.

O trabalho sintetiza em forma sistemática o comportamento e evolução da prestação dos serviços básicos de telecomunicações: telefonia fixa local e telefonia de uso público. Para caracterizar a situação de cada um dos serviços têm-se definido indicadores os quais, no seu conjunto, mostram os rasgos essenciais do comportamento do setor. Estes indicadores tem sido calculados para os períodos compreendidos no estudo (antes e pós-privatização) com os que se contou com informação disponível [5].

[3] Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual. www.indecopi.gob.pe
[4] Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor. www.portaldoconsumidor.gov.br/procon.asp
[5] O Peru a diferencia do Brasil, não é um país onde a informação esteja facilmente disponível. Quase sempre a informação necessária para um trabalho de pesquisa simplesmente não existe, ou .é comum que, de existir, as distintas instituições que tem relação com o tema a ser pesquisado não saibam exatamente onde encontrá-la.

O conjunto de indicadores apresentados é resultado de coleta de dados a partir de uma vasta bibliografia de trabalhos existentes sobre o assunto; e informes técnicos das Agências Reguladoras (ANATEL e OSIPTEL), de organismos internacionais (Banco Mundial, BID, UIT, CEPAL) e de organismos de defesa dos consumidores (PROCON e INDECOPI). As informações coletadas foram traduzidas em gráficos e tabelas os quais servem como instrumentos para a recopilação de dados necessários de una maneira sistemática.

Os tipos de indicadores considerados foram aqueles que permitem estabelecer o impacto da privatização no desenvolvimento do setor; as razões e causas fundamentais que explicam os resultados observados quando comparados o período antes e pós-privatização; e avaliar as mudanças e evolução: (i) do serviço prestado pelas empresas operadores de telefonia em ambos os paises, (ii) da capacidade instalada em infra-estrutura no setor, (iii) dos preços e tarifas dos serviços, (iv) da densidade telefônica (fixa e TUP), (v) da qualidade do serviço, (vi) do setor em relação a indicadores internacionais e (vii) e da satisfação com os usuários.

Na etapa de coleta de dados encontraram-se una serie de dificuldades tanto na disponibilidade de informação, como na confiabilidade e consistência da mesma. Como resultado de isto o conjunto de indicadores utilizado no estudo mostra pequenas diferenças quando comparado entre fontes de origem diversa.

Na etapa analítica no qual se interpretaram os indicadores, se pôs ênfase em aqueles anos onde se observaram mudanças importantes, as tendências observadas na evolução dos indicadores, e a comparação no contexto internacional.

A seguir é descrito, de forma resumida, o conteúdo de cada capítulo.

No Capítulo 2 analisamos os fatores que deram inicio a onda de privatizações dos serviços básicos na América Latina, fatores como a pressão da dívida externa, colapso das fontes de financiamento e os avanços das novas tecnologias de informação. Logo depois descreveremos o processo de privatização da telefonia fixa em dois paises latino-americanos Brasil e Peru, tratando de analisar os caminhos seguidos e o modelo adotado na privatização.

No Capítulo 3 apresentamos em detalhe o surgimento, organização e funções das agências reguladoras ANATEL e OSIPTEL, como órgão regulador e fiscalizador do setor de telecomunicações no Brasil e no Peru, respectivamente.

No Capítulo 4 descrevemos as legislações dos dois paises em estudo (Brasil e Peru) respeito à proteção dos direitos dos consumidores e sua relação com as Agências Reguladoras das telecomunicações.

No Capítulo 5 apresentamos resultados mais importantes sobre o estado atual das telecomunicações no mercado brasileiro e peruano, e de indicadores que mostram a evolução do acesso, cobertura e expansão da rede de telefonia fixa, e de telefones de uso público (TUP); concorrência entre as empresas para o estabelecimento de um mercado mais competitivo; qualidade da prestação do serviço e satisfação dos consumidores.

Finalmente, no Capítulo 6 são apresentados às conclusões mais importantes obtidas neste trabalho, assim como possíveis desenvolvimentos futuros que podem ser implementados a partir dos resultamos mostrados.

CAPÍTULO II. A PRIVATIZAÇÃO DAS TELECOMUNICAÇÕES NA AMÉRICA LATINA

As telecomunicações são um elemento essencial para o desenvolvimento econômico e social, por contribuírem a elevar a eficiência do processo de produção, comercialização e aumentar a competitividade, assim como, a integração do país ao permitir um maior acesso à informação no mundo globalizado.

A industria das telecomunicações é o setor de mais rápido crescimento na maioria de países, há estado na fronteira de reforma dos incentivos de regulação e análise da concorrência nestes mercados de industrias de economia de redes.

Os serviços de telecomunicações em geral classificam-se de acordo a seu uso da seguinte forma: Serviços Públicos [1] é quando esta disponível à população em geral e a utilização se realiza em troca de uma contraprestação tarifaria (por concessão), Serviços Privados quando são estabelecidas por uma pessoa natural ou jurídica para satisfazer suas próprias necessidades de comunicação dentro do território nacional (por autorização) e Serviços Privados de Interesse Público (por exemplo a radio e TV) quando as emissões estão dirigidas para serem recebidas diretamente pela população em geral (por autorização).

No final da década de mil novecentos e oitenta, vários paises da América Latina, optaram por privatizar seus serviços de telecomunicações estatais; quinze anos depois, em praticamente todos os países da região, o operador principal de telecomunicações é na sua maioria de propriedade dos investidores privados estrangeiros.

Neste capítulo iniciamos analisando os fatores que deram inicio a onda de privatizações dos serviços básicos na América Latina, fatores como a pressão da dívida externa, colapso das fontes de financiamento de longo prazo e o não domínio das novas tecnologias de informação. Descreveremos a privatização das telecomunicações e os fluxos

[1] Conceito tradicional de Serviço Público: "Atividade própria do Estado ou de outra administração pública, de prestação positiva, com a qual mediante um procedimento de Direito Público, se assegura à execução continua, por organização pública ou por delegação, de um serviço técnico indispensável para a vida social" (Ortiz, 2000).

de investimento na América Latina, e finalizamos analisando os processos de privatização da telefonia fixa em dois paises latino-americanos Brasil e Peru, especialmente pelas diferencias existentes nestes dois paises, tratando de analisar os caminhos seguidos, o modelo adotado na privatização e sua situação atual.

2.1. CONTEXTO GERAL DAS PRIVATIZAÇÕES NA AMERICA LATINA

Nos anos de mil novecentos e oitenta a onda neoliberal representada pelos governos Ronald Reagan nos Estados Unidos da América e Margareth Thatcher [2] na Grã-Bretanha foram importantes marcos para a reorientação das funções dos estados nacionais a nível mundial. Esta orientação neoliberal propunha uma política econômica sintetizada na existência de um Estado mínimo, mediante a desregulação e privatização, o livre mercado e a descentralização econômica e administrativa.

Até o começo dos anos de mil novecentos e oitenta, na América Latina o Estado era o motor do crescimento econômico, proliferaram empresas estatais. Excluiu-se o investimento externo direto, substituído pelos empréstimos externos contraídos pelo próprio Estado.

Mas desde a metade dos anos de mil novecentos e oitenta, realizaram-se intensas mudanças de orientação nas políticas estruturais da região. O modelo desenvolvimentista, baseada na proteção dos mercados nacionais e a intervenção estatal, foi substituído por um conjunto de políticas orientadas em forma dominante para melhorar a eficiência, facilitando o funcionamento dos mercados e reduzindo os efeitos deteriorantes da intervenção estatal nas atividades econômicas (Lora, 1997).

A recessão e a crise da dívida externa no começo da década de mil novecentos e noventa forçaram uma revisão radical da estratégia econômica na América Latina, uma nova geração de lideres chegava ao poder decidida a pôr em ordem suas economias. Carlos Salinas de Gortari no México, Carlos Menem na Argentina, Collor de Mello no

[2] "A primeira-ministra Margaret Thatcher, eleita em 1979, buscando a reativação da combalida economia inglesa, quem primeiro denunciou o problema do domínio exorbitante do Estado dentro dos sistemas produtivos dos principais paises capitalistas e utilizou o termo "privatization", ou privatização, no sentido que lhe damos hoje, isto é, uma política de transferência sistemática de ativos públicos para mãos particulares. Com este espírito, a "onda" das privatizações tomou conta do mundo, (...). Em apenas uma década foram colocadas as vendas desde empresas de petróleo, eletricidades, telecomunicações, entre outras, até sistemas carcerários e de arrecadação de impostos, que se julgavam atividades exclusivas do Estado (Amaral Filho, 1996.p. 7, 35).

Brasil, Alberto Fujimori no Peru, entre outros, adotaram como objetivo devolver o setor produtivo da economia à iniciativa privada. Para o qual se promoveram programas de ajuste estrutural mediante os quais se tratava de adequar as economias nacionais às possibilidades dos investidores estrangeiros diretos; as novas tecnologias; e a maior produtividade. Uma das alternativas para estas políticas foi à privatização das empresas públicas.

Para Jorge Gilbert, a consolidação do modelo neoliberal na América Latina a finais da década de mil novecentos e oitenta e começo de mil novecentos e noventa, foi resultado da crise ocorrida durante a década de mil novecentos e oitenta, quando a profundização da dívida externa forçou a muitos países da região abandonar seus experimentos social-democratas; seus efeitos na maioria dos países latino-americanos, foram desastrosos, cujas características principais se expressam através da privatização e o controle estrangeiro de suas economias (Gilbert, 1996).

> O neoliberalismo promove energicamente a eliminação das funções reguladoras do aparato Estado, junto à desnacionalização e privatização de seus bens e serviços. Explicado de outra maneira, em lugar de utilizar ao Estado, como no passado, este modelo econômico promove que seja o mercado o encarregado de determinar o crescimento da produção, distribuição, renovação tecnológica, e inclusive, as necessidades sociais. (...) O discurso neoliberal acentua a ideologia que prega a incapacidade do Estado como administrador e empresário, junto a uma serie de noções, interpretações e princípios esgrimidos para promover esse modelo econômico (Gilbert, 1996, p.18).

Os programas de ajuste estrutural, passaram a se subordinar a um conjunto integrado de condicionalidades impostas no "Consenso de Washington" [3], que foram propostas políticas de estabilidade econômica para a América Latina, na qual haveria um controle inflacionário. Os ajustes que promoveram foram: a estabilização macroeconômica (devaluação, liberação de preços, austeridade fiscal); e reformas estruturais (apertura comercial, liberalização do sistema bancário e de todas as atividades financeiras, flexibilização do mercado de trabalho, redução da presença do Estado na economia, centrada num vasto programa de privatização das empresas estatais) (Zibeche, 2004).

[3] Assim foi chamada a reunião de um grupo de economistas de tendência liberal, realizada em 1989 no *Institute for International Economic*, em Washington. Seguindo as orientações do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, enfatizou-se a necessidade de promoverem-se reformas no campo da desregulamentação do Estado nas economias latino-americanas, particularmente a promoção da privatização de setores estratégicos e a abertura comercial. Os termos neoliberalismo e Consenso de Washigton, passaram a utilizar-se como sinônimos, por codificar as políticas de liberalização econômica promovidas pelas instituições financeiras internacionais como parte de sua estratégia de reformas estruturais. Em qualquer caso, ambos se referem ao conjunto de reformas tendentes a estender o papel das forças do mercado, mediante medidas que há sido adotada amplamente em décadas recentes, ainda com variações, nas economias em desenvolvimento e em transição (Ocampo, 2005).

A privatização é um termo que se há associado com a transferência de ativos do setor público ao privado em termos de propriedade, gestão e finanças e controle. Em sentido restrito, se há utilizado para descrever a venda de ativos públicos ao setor privado, e a uma função de regulação reduzida de governo em relação com as políticas de liberalização e de desregulamentação. Desde o ponto de vista de bem-estar social, a privatização se há utilizado para fazer referencia ao aumento da responsabilidade de cada um por seu próprio bem-estar e delimitar de forma mais explicita seu compromisso com respeito ao bem-estar dos cidadãos e também pode refletir as próprias exigências dos cidadãos por dispor de outros serviços (Muñoz, 2001).

As privatizações das empresas, ajudaram aos governos da região a fazer frente a fatos importantes como: a crise do estado populista, o desenvolvimento tecnológico da produção e a globalização das decisões econômicas, processo ao qual deviam insertar-se as economias latino-americanas.

Na América Latina os programas de privatização estão ligados às negociações do pago da dívida externa. Como manifesta o economista belga Eric Toussaint, presidente do Comitê para a Anulação da Divida do Terceiro Mundo, "as raízes das políticas de privatização nos países em desenvolvimento estão na crise da divida externa" (Toussaint, 1998).

A crise fiscal centrada no endividamento público externo parece ser, portanto, um elemento comum aos paises latino-americanos, onde os processos de privatização vieram a assumir importância ao longo dos anos noventa. A crise fiscal do Estado é apontada por diferentes autores como um fator importante para explicar a retração do Estado, sendo invocada com freqüência nos discursos políticos justificando a adoção da privatização. Os paises latino-americanos usaram a privatização para mostrar aos credores, principalmente ao Fundo Monetário Internacional [4] (FMI), e ao Banco Mundial [5] (BM), que se esforçavam para melhorar sua posição fiscal.

[4] O Fundo Monetário Internacional é uma organização internacional criado em 1945 e tem como objetivo básico zelar pela estabilidade do sistema financeiro mundial, notadamente através da através de assistência técnica e financeira, promoção da cooperação e da consulta em assuntos monetários entre os seus 184 países membros. O FMI emergiu das Conferências de Bretton Woods como um dos pilares da ordem econômica internacional do pós-Guerra.

[5] O Banco Mundial é uma agência do sistema das Nações Unidas, fundada a 1 de Julho de 1944 por uma conferência de representantes de 44 governos em Bretton Woods, New Hampshire, EUA, e que tinha como missão inicial financiar a reconstrução dos países devastados durante a Segunda Guerra Mundial. Atualmente, sua missão principal é a luta contra a pobreza através de financiamento e empréstimos aos países em desenvolvimento. Seu funcionamento é garantido por quotizações definidas e reguladas pelos países membros.

Na literatura sobre o tema há uma controvérsia quanto a quais desses dos indicadores da crise fiscal ou a dívida externa são mais importantes para explicar a adesão à política de privatização; entretanto essas duas variáveis possuem uma relação estreita, uma vez que uma dívida maior impele ao país a pagar mais encargos e, assim pressiona o déficit público. Desta forma podemos esperar que quanto maior for à pressão fiscal e o endividamento, maior será o incentivo para privatizar (Ferraz, 2005). Na América Latina, portanto, a privatização nasce da conjugação das duas demandas cruciais no nível da política macroeconômica: o ajuste fiscal e a reestruturação da dívida externa.

Os processos de conversão de dívida em investimento, e o seu caso particular, a privatização, emergem como um dos mais promissores. A privatização surge como uma forma particular da conversão de divida externa em capital. Para os países endividados, os processos de conversão atendiam a dois objetivos principais: manter ou ampliar os níveis de investimento direto externo, em franca redução da dívida, nessa época, e ao mesmo tempo captar parte do desafio oferecido no mercado secundário (Prado, 1995).

A rápida apertura das economias regionais ao capital estrangeiro responde às necessidades imediatas de gerar ingressos para servir a enorme divida externa. Sem embargo, esta situação há significado praticamente desmantelar o Estado, o que, junto com as privatizações das empresas estatais e os drásticos cortes ao pressuposto da nação têm originado um alarmante crescimento da pobreza na região, no período 1990 a 1999 a pobreza na América Latina aumentou a 11 milhões de pessoas (CEPAL, 2001).

Joseph Stiglitz [6], sustenta que um dos principais problemas das políticas de privatizações estimuladas pelo Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial é que "deveriam ser concretizados depressa", assim os paises que "privatizaram mais rápido obtiveram melhores qualificações". Stiglitz que é partidário das privatizações, reclama que eles foram levados a cabo sem os controles devidos, que se substituíram os monopólios públicos por monopólios privados provocando sofrimentos aos consumidores, e que estiveram envoltos em corrupção e subornos.

Outro fator que explica a privatização em nossa região é a preocupação dos governos de modernizar suas economias; argumentava-se que esta medida constituiria

[6] Prêmio Nobel de Economia em 2001, ex-conselheiro econômico do governo de Bill Clinton e ex-vice-presidente do Banco Mundial, autor do livro "A globalização e seus malefícios : a promessa não-cumprida de benefícios globais".

um instrumento para melhorar a eficiência produtiva e reduzir a corrupção. Tendo em conta, que durante um longo período, se tem percebido que as empresas estatais tinham um inadequado funcionamento, devido principalmente à burocratização e a um baixo nível de desenvolvimento tecnológico e por outro lado às economias contavam com sistemas normativos muito fechados que no novo contexto de globalização e competitividade faria que as empresas fossem ainda mais ineficientes (CEPRI-TELECOM, 1994).

Muitos governos justificaram a redução da ingerência governamental na economia, a partir das seguintes premissas:

- A privatização trará um bem-estar social porque vai aliviar o Estado dos gastos com empresas estatais deficitárias, liberando assim mais recursos para áreas mais relevantes, como a social (Ahmed; Pankanj, 1995).
- A privatização diminuirá a dívida pública, pois os recursos oriundos da privatização servirão para o pagamento de parte da dívida, o que, em médio prazo, levará a uma menor necessidade de geração de superávits primários para a amortização e pagamento do serviço da dívida.
- A privatização aumentará a eficiência, pois as empresas privadas investirão mais recursos, aumentara a produtividade assim se melhora a qualidade dos serviços ao consumidor. Alguns autores sustentam a tese da privatização argumentando que a administração privada das empresas proporciona maiores lucros que a gestão pública. Husain e Sahay, argumenta que a empresa privada é mais eficiente porque responde mais rapidamente aos sinais de mercado (Husain, 1992).
- A privatização fará com que os serviços atinjam uma parcela maior da população a preços mais baratos, pois a concorrência entre as empresas privadas levará ao barateamento dos serviços ou produtos e à ampliação da oferta.
- O Estado somente desenvolvera atividades que ofereçam serviços públicos vitais como a de segurança nacional, educação, saúde e justiça. A participação estatal no mercado é significativa e a transferência ao setor privado proporcionará novos capitais à economia nacional.

Por outro lado, as economias latino-americanas se ajustaram às novas condições de liquidez internacional, ingressaram num processo de reformas econômicas caracterizado pela apertura de seus mercados, a privatização, a desregulamentação e

definiram uma estratégia de inserção internacional conhecida como "regionalismo aberto"[7].

No plano multilateral, inserida na tendência mundial de desestatização dos serviços públicos, reforçada pela globalização e no contexto de quebra de monopólios mediada pela Organismo Mundial de Comercio [8] (OMC), surge a privatização como um conceito amplo, que engloba todos os meios de diminuição do tamanho do aparelho administrativo do Estado, quebra de monopólios, delegação de serviços públicos ao particular, parcerias do Estado com entidades públicas ou privadas e terceirização.

Alguns resultados do processo de privatização na América Latina podem ser:

- As políticas de privatização seguiram idéias de ser o fim, sem ter em consideração as possibilidades para articulá-la a uma estratégia de desenvolvimento nacional.
- A privatização gerou uma sub-valoração das empresas públicas privatizadas, já que, em alguns casos as políticas propostas pelo governo estabeleceram pagamentos menores aos reais custos.
- Em muitos casos os programas de re-investimento dos que compravam as empresas, só estavam orientadas ao melhoramento dos ativos das empresas adquiridas e não para o desenvolvimento de outras atividades econômicas.
- Alguns dos supostos sobre os quais se desenvolve o processo de privatização como a expansão do modelo exportador, a liberalização e homogeneização do mercado interno como também o incremento e efetividade das empresas pela via da competição não foi cumprida. Pelo contrário como no caso das telecomunicações foram gerados monopólios privados aos quais os órgãos de governo não puderam controlá-los.
- Em um primeiro momento foi possível ter recursos fiscais importantes, mas em alguns casos como Argentina e Peru, não foram utilizados adequadamente; por outro lado se a privatização estava orientada para diminuir os níveis de corrupção

[7] Regionalismo Aberto consiste na construção de blocos econômicos regionais que por meio de acordos visam a liberalização do comércio. Regionalismo aberto, caracteriza-se por ser um processo de crescente interdependência econômica a nível regional, impulsionado tanto por um processo de abertura e desregulamentação, com o objetivo de aumentar a competitividade dos países da região e ser uma base para uma economia mais aberta e transparente.

[8] A Organização Mundial do Comércio (OMC) é uma organização internacional que supervisiona um grande número de acordos sobre as "regras do comércio" entre os seus estados-membros. Foi criada em 1995 sob a forma de um secretariado para administrar o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT). A OMC tem sido utilizada para promover uma extensa série de políticas relativas ao comércio, investimentos e desregulamentações que exacerbam a desigualdade entre o Norte e o Sul, entre os ricos e pobres dentro dos países.

nas empresas isso não aconteceu, já que, estenderam à maior parte de níveis do Estado.

- O exemplo paradigmal da privatização continua sendo Chile que avançou em uma maior diversidade de âmbitos da sociedade, mas isto não significa que conseguiram diminuir os grandes níveis de pobreza que é apresentado em sua população.

Na América Latina, as privatizações não só destruíram países inteiros (como a Argentina e Peru), mas também, têm um custo humano fora do comum, como a massacre de outubro de 2003 na Bolívia, num marco da "guerra do gás" com o qual o povo boliviano pretende resgatar sua principal riqueza, entregada a um grupo pequeno de multinacionais (Repsol-YPF [9], Shell [10], Enron [11], Petrobrás [12]) pelos sucessivos governos neoliberais (Prada, 2003).

Na Argentina, a primeira a ser privatizada foi a empresa de telecomunicações ENTEL, que foi avaliado em 3,1 bilhões de dólares mas o governo fixou a base mínima em 214 milhões. Depois de várias prorrogações e irregularidades, uma parte de ENTEL foi vendida a empresa Telefônica de Espanha e o outro para a francesa TELECOM. Que entre ambos só pagaram 214 milhões de dólares, o resto era aquisições de títulos de dívida externa. No momento da privatização ENTEL tinha uma dívida de 1,9 bilhões de dólares (1,4 bilhões de dívida externa e 500 milhões de dívidas com empresários argentinos). Mesmo assim, o governo tinha prometido investir o dinheiro da privatização em saúde e educação, mas o 60 por cento foram usados em pagamentos da dívida externa e 40 por cento do que restava, de acordo com o investigador, Daniel Muchnik, "perderam-se na burocracia da administração pública" (Muchnik, 2001).

No Brasil, o governo de Fernando o Henrique Cardoso, contratou ao banco de investimento americano Merrill Lynch para avaliar a principal sociedade pública, a empresa mineira Vale do Rio Doce [13]. Muitos parlamentares brasileiros acusaram Merrill Lynch de ter desvalorizado em 75 por cento as reservas minerais da empresa. Durante o

[9] Repsol YPF S.A é uma companhia petrolífera e de gás natural espanhola formada a partir da compra da empresa estatal argentina YPF.
[10] Royal Dutch Shell é uma empresa petrolífera britânica – neerlandesa.
[11] A Enron Corporation era uma companhia de energia estadunidense, localizada em Houston, Texas. Tendo sido uma das companhias líderes no mundo em distribuição de energia (eletricidade, gás natural) e comunicações, pouco antes do escândalo financeiro que ocasionou sua falência.
[12] A Petrobras (Petróleo Brasileiro S/A) é uma empresa estatal brasileira de economia mista, que opera nas áreas de exploração, produção, refino, comercialização e transporte de petróleo e seus derivados no Brasil e no exterior.
[13] A Companhia Vale do Rio Doce é a maior empresa privada brasileira do ramo da mineração, de capital aberto, com sede na cidade do Rio de Janeiro, e ações negociadas na Bovespa e no NYSE, integrando o Dow Jones Sector Titans Composite Index.

período de Cardoso foi privatizado, além da minera estatal, a empresa de telecomunicações TELEBRAS [14], as empresas de gás e da navegação de cabotagem, entre os mais importantes.

Segundo informe do Banco Nacional de Desenvolvimento [15] (BNDES), entre 1994 e 1997, antes da privatização a TELEBRAS levou a cabo considerável investimentos que somaram 20 bilhões de dólares (CEPAL, 2001). A privatização da TELEBRAS foi realizada em julho de 1998. O governo arrecadou 19 bilhões de dólares (Novaes, 2000); levando a incertezas por parte dos compradores e a protestos por parte dos críticos da privatização que argumentaram que, naquele nível de investimentos, as empresas estatais também seriam lucrativas e que, portanto, a privatização não seria necessária.

No Peru, foi o governo de Alberto Fujimori o encarregado de privatizar boa parte do patrimônio estatal, com soados casos de corrupção. O regime de Fujimori aplicou o modelo econômico neoliberal de um modo brutal e completo [16]: eliminou todos os controles no capital financeiro, reduziu a proteção de tarifa do país, erradicou tudo marco normativo do direito laboral e desmantelou as empresas estatais produtivas e de serviços. A estrutura do país tornou-se ao seu caráter de produtor de matérias primas; o país empobreceu e a população pobre passou de 7 a 12 milhões, em um país de 22 milhões de habitantes entre 1990 e 2000.

Alem do Peru, também na Argentina, Bolívia, Paraguai e Uruguai, as privatizações geraram um clima social de forte oposição provocando em vários casos levantamentos populares. As privatizações não só se realizaram num marco de profunda corrupção e de espoliação dos recursos nacionais. Foram também um fracasso do ponto de vista empresarial, que as populações terminaram pagando: serviços piores, aumento das tarifas, deterioração das infra-estruturas por falta de investimentos e em compensação, fabulosos lucros das multinacionais.

---

[14] TELEBRÁS - Telecomunicações Brasileiras S.A, criada pela Lei n.º 5792, de 11 de julho de 1972

[15] O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é uma empresa pública federal brasileira, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, e seu principal objetivo é o apoio a empreendimentos que contribuam para o desenvolvimento do Brasil. Foi criada pela Lei nº 1.628 de 20 de junho de 1952, posteriormente foi enquadrado, pela Lei nº 5.662, de 21 de junho de 1971, como uma empresa pública federal, com personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio.

[16] Em 1993, estabelecida a ditadura, com o fechamento do Parlamento Nacional, a anulação dos governos regionais e intervenção dos tribunais de justiça, em aliança com as forças armadas; o governo fujimorista consolida o neoliberalismo. Nos dias que seguiram ao autogolpe de 1992, essa rede se ampliou para o controle dos poderes básicos do Estado: o Legislativo e o Judiciário. No caso do Congresso se produz uma batalha que durou todo o decênio entre uma maioria afim ao governo que reduz substancialmente os poderes do legislativo, mais que foi resistida por um grupo de parlamentares que defendiam o Estado de Direito. As três funções do poder legislativo: representar, fiscalizar e legislar, foram consideravelmente diminuídas para outorgar ao Poder Executivo controle absoluto para conduzir um projeto autoritário e centralizado.

Embora o caso argentino junto ao peruano sejam um dos mais extremos, podem ser observados que as políticas de privatizações colaboraram na concentração da riqueza, prejudicando às grandes maiorias, polarizando o país e degradando a coexistência.

Por exemplo, na Argentina, o ministro de Economia do governo de Nestor Kirchner, Roberto Lavagna, frente a grande quantidade de anomalias das empresas privatizadas, solicitou um informe à *Auditoría General de la Nación*. O organismo compilou quarenta trabalhos sobre privatizações de 1993 – 2000. Entre os dados mais relevantes figuram: as empresas não cumprem com os investimentos pautadas; modificam os trabalhos a serem realizados, modificam as somas e os prazos sem autorização; não cumprem com o patrimônio mínimo necessário de acordo com o contrato para assegurar a solvência da empresa; apelam ao endividamento como meio de financiar suas atividades; têm dívidas com o sistema de seguridade social; modificam a composição do pacote de ações proibidos nos contratos, e não mantêm seus bens. Além disso, não contam com seguros ou eles estão vencidos; realizam ajustes das tarifas que violam os contratos; não pagam as multas estabelecidas pelo órgão regulador; não têm sistemas de recepção de reclamações e não apresentam a documentação requerida pelo Estado. Vários dos relatórios recomendam a rescisão dos contratos (Zibechi, 2004).

O congresso peruano, depois da caída do fujimorismo no ano 2000, estabeleceu uma serie de comissões investigadoras (*Comisión Investigadora de los Delitos Económicos y Financieros cometidos entre 1990 – 2000)*", para esclarecer os soados casos de corrupção. Entre uma das principais áreas investigadas foi da privatização das empresas do Estado, onde se encontraram muitas irregularidades, mencionaremos alguns [17]:

- A sub-valorização dos ativos de empresas publicas, alguns exemplos a *Naviera Trans Oceánica*, o valor de aquisição foi de 85,6 milhões de dólares, mas a CEPRI [18] a valorizou em 21 milhões de dólares; a *Refineria la Pampilla* (maior refinaria do país) foi vendida em 1996 por 180 milhões de dólares (75% das ações), quando em 1994 a empresa tinha gerado ingressos por 657 milhões.
- Uso irregular de dispositivos normativos para evitar o pago de impostos, as empresas distribuidoras de eletricidade de Lima *Edelnor* e *Luz del Sur*, deixaram de pagar impostos por S/. 314 milhões de soles entre 1994 e 1999, pela aplicação

[17] http://www.congreso.gob.pe/comisiones/2002/CIDEF/inicio.html
[18] CEPRI significa *Comité Especial de Promoción de la Inversión Privada*. Este órgão do estado seleciona as empresas de propriedade do Estado a serem vendidas.

do D.S 120-94-EF. Este Decreto permitiu a empresas que se fusionaram desvalorizar ativos e depreciá-los pela segunda vez par fins tributários.

- Uso de informação privilegiada, por exemplo na privatização da empresa de aviação civil *Aeroperú*, em janeiro de 1993, o principal assessor do Ministro de Economia foi ao mesmo tempo representante do Consorcio que ganhou a licitação. Além disso, modificaram-se irregularmente os contratos.
- Respeito aos compromissos de investimento, em alguns casos não se estabeleceram compromissos mínimos de investimento, não se estabeleceram penalidades pelo não cumprimento dos contratos ou estas eram mínimas; outorgaram-se privilégios e benefícios tributários aos novos operadores.

O patrimônio peruano foi afetado gravemente, ao dispuser os fundos provenientes da privatização das empresas para financiar negócios ilegais da rede de corrupção, compra de armas no lugar de promover o desenvolvimento produtivo, prova disso é que a arrecadação para o Estado peruano por privatização a novembro de 2000: o monto de transações era de 9 bilhões de dólares, mas ingressou ao cofre do tesouro publico somente 6 bilhões de dólares. O fundamento principal da *Comisión Investigadora*, estabelece que durante o regime Fujimori, formou-se um núcleo corrupto que se apoderou do controle do aparato do Estado e o submeteu a diversas reformas para aproveitar seus recursos de maneira privada e ilícita (Congreso, 2002).

Neste sentido é importante mencionar que a privatização sem uma proposta de desenvolvimento e um manejo apropriado dos critérios macroeconômicos fundamentais para cada país leva a problemas muito mais sérios dos que pretendia resolver este processo.

2.2. A PRIVATIZAÇÃO DAS TELECOMUNICAÇÕES NA AMERICA LATINA

O ingresso fiscal originado na América Latina pela venda de empresas estatais durante os anos noventa foi de 178 bilhões de dólares monto que representou 56,3 % do total mundial (Rozas, 2005). Alguns paises latino-americanos se destacaram na arrecadação fiscal pela privatização, Argentina, Brasil e México, com 82,9% do total gerado pelas privatizações das empresas estatais. Em outros países como a Colômbia, Peru e Venezuela, arrecadaram também importantes somas por este conceito, superiores

a 6 bilhões de dólares. A privatização brasileira foi de 71 bilhões de dólares, representando o 40% do total arrecadado na América Latina. Nos outros paises da região, o ingresso fiscal gerado pelas privatizações durante os anos noventa alcançou uma dimensão menor, especialmente em Chile, país onde as privatizações foram realizadas na segunda metade dos anos oitenta (Fig. 2.1)

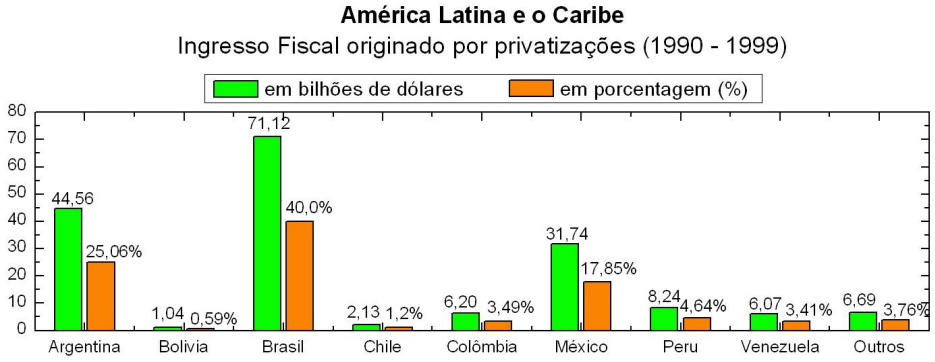

Figura 2.1. América Latina e o Caribe: Ingresso fiscal originado por privatizações, 1990 – 1999 (Rozas, 2005).

Segundo o informe da União Internacional de Telecomunicações [19] (UIT), a América Latina foi à região do mundo que recebeu com muito entusiasmo a privatização das telecomunicações. Esse entusiasmo e a pressa com que foram privatizadas as telecomunicações foram fortemente influenciadas por três fatores: a crise fiscal do Estado, o desenvolvimento tecnológico, e as pressões dos organismos internacionais.

Uma década de crise econômica durante os oitenta deixou a muitos governos latinos necessitados de dinheiro e incapazes de resistir às demandas das instituições financeiras. Isto levou que mais empréstimos internacionais dependessem da privatização. Em segundo lugar, o procedimento foi contagioso. A prática expandiu-se aos outros países e sua introdução foi facilitada por meio do crescimento das redes, das listas de espera mais curtas e de uma qualidade melhor do serviço (UIT, 2000).

A começo dos anos noventa, as autoridades perceberam a privatização dos ativos públicos das telecomunicações como uma oportunidade para aliviar a delicada situação econômica que atravessava a região. Entre os principais objetivos das políticas de privatização no setor na América Latina, não figurava o de incrementar a concorrência, mas sim, o de atrair investimentos estrangeiros diretos, restabelecer o acesso aos mercados financeiros internacionais e modernizar o setor (Rozas, 2002).

[19] A UIT é uma agência especializada da Organização das Nações Unidas no que concerne a tecnologias da informação e comunicação (telecomunicações).

As empresas de telecomunicações foram as melhores valoradas nos processos de privatização. Ao começar a década de 1990 foram privatizadas ENTEL Argentina, ENTEL Perú, CANTV de Venezuela e parte de TELMEX de México. De acordo com dados da UIT, a venda das empresas telefônicas monopólicas, resultou ser o mais lucrativo, a entrada de Investimento Estrangeiro Direto [20] (IED) proveniente da privatização de empresas de telecomunicações ascendeu a 40 bilhões de dólares (UIT, 2000; CEPAL, 2001).

Segundo dados do Banco Mundial, a venda de empresas estatais de telecomunicações durante a década de 1990 originou no mundo um ingresso fiscal de 76 bilhões de dólares, equivalente ao 24% do total gerado por este conceito. Esta cifra determinou que as empresas de telecomunicações foram o principal origem setorial de ingresso fiscal gerado pelas privatizações, superando às empresas dos setores eletricidade (17%), industria de manufaturas (16%), petróleo e gás (14%) e serviços financeiros (12%) (Tabela 2.1) .

Tabela 2.1. Economia mundial: Ingresso Fiscal originado por privatizações (1990 – 1999)
(milhões de dólares e porcentagem) (Rozas, 2005)

	1990	1997	Total 1990-1999	Porcentagem
Infra-estrutura	9 704	37 370	154 347	49%
Telecomunicações	7 643	12 863	76 110	24%
Eletricidade	59	17 979	53 427	17%
Manufaturas	1 402	7 795	50 152	16%
Setor primário	1 367	12 932	59 917	19%
Petróleo e gás	568	7 956	45 074	14%
Minero	485	4 418	9 001	3%
Serviços financeiros	47	3 445	38 008	12%
Outros serviços	138	5 031	13 289	4%

Na América Latina, a venda dos monopólios de telecomunicações desempenharam um papel importante na arrecadação fiscal geradas mediante a privatização das empresas públicas. Na região entre 1986 e 2004, arrecadou-se 42 bilhões de dólares mediante a venda total ou parcial das empresas de telecomunicações que se encontravam no controle do Estado. Entre 1990 e 1999 arrecadou-se, 41 bilhões de dólares, a parte mais substantiva do monto total (Rozas, 2005).

[20] Investimento estrangeiro é a aquisição de empresas, equipamentos, instalações, estoques ou interesses financeiros de um país por empresas, governos, ou indivíduos de outros países. O investimento de capital estrangeiro pode ser direto, quando aplicado na criação de novas empresas ou na participação acionária em empresas já existentes, e indireto, quando assume a forma de empréstimos e financiamentos a longo prazo.

A arrecadação fiscal gerada pela venda das empresas de telecomunicações, na América Latina, teve uma relevância similar ao 23,3 % à registrada neste setor a nível mundial. Em alguns países como Bolívia e Venezuela a arrecadação fiscal que gerou a venda da empresa estatal de telecomunicações representou pelo menos a metade do total da arrecadação (58,3 e 49,9 % respectivamente). Em outros países Brasil, México e Peru a venda do monopólio estatal de telecomunicações constituiu entre a quarta parte e um terço da arrecadação total do Estado que foi gerada pelas privatizações durante os anos noventa (Fig. 2.2) (Rozas, 2005).

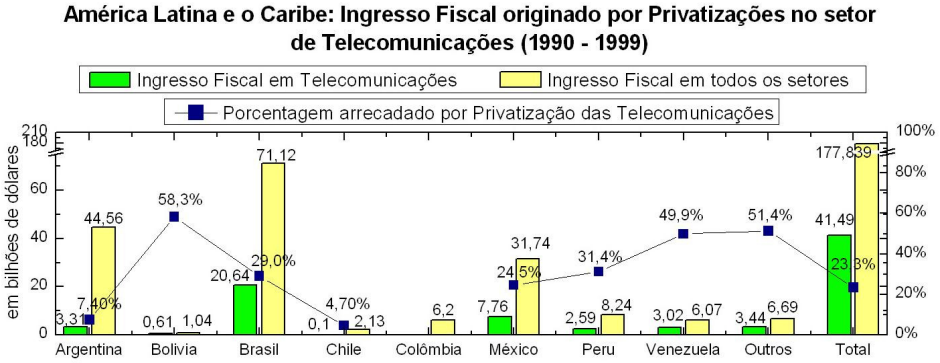

Figura 2.2. América Latina e o Caribe: Ingresso fiscal originado por privatizações no setor de telecomunicações (1990 – 1999) (Rozas, 2005).

Como mostra a Figura 2.3 a privatização das empresas de telecomunicações foi empreendida com bastante força a começo dos anos 90 por um número importante de paises (Argentina, Belize, Guiana, Jamaica, México, Peru e Venezuela), seguindo os caminhos iniciados por Chile que privatizou sua empresa de telecomunicações no ano de 1986. A mediados dos anos noventa o México e a Venezuela completaram a venda das operadoras que tinham sido parcialmente transferidas ao setor privado. A etapa seguinte acontece nos finais de 90, produzindo-se a participação na privatização dos paises de Centro América e a venda da TELEBRAS, a maior empresa de telecomunicações da região, dando origem a maior arrecadação fiscal originada pela venda. A partir de 1999, não há havido outras privatizações de importância no setor, Nicarágua em agosto de 2001 e janeiro de 2004.

As privatizações da telefonia aconteceram num contexto de globalização da economia; porem um dos principais incentivos que levou a efetuar a reforma no setor foi à aspiração de fazer frente à brecha entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento.

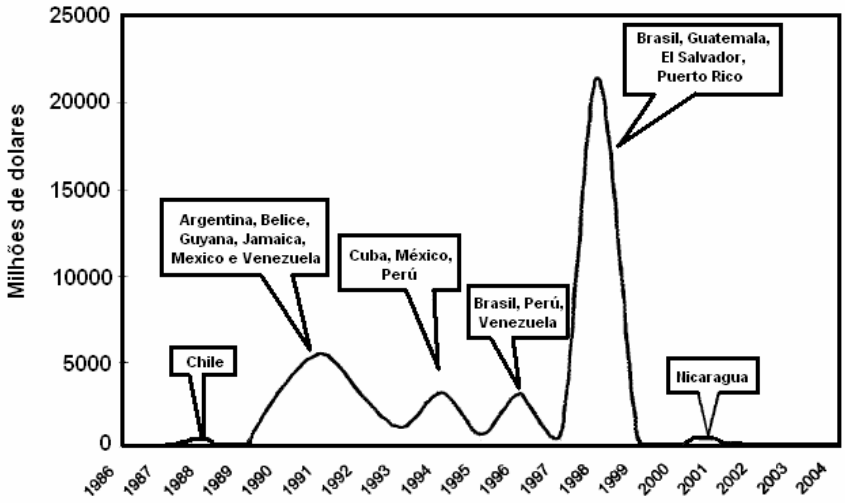

Figura 2.3. Ingresso fiscal gerado na América Latina por vendas de empresas estatais de telecomunicações entre os anos 1986 – 2004. Elaborado sobre a base de dados da UIT (2000), Banco Mundial e outros (Rozas, 2005).

Entre os fatores desencadeantes das reformas no setor de telecomunicações podemos numerar os seguintes (Rozas, 2002):

- Ineficiência dos monopólios estatais de telefonia básica;
- Distorção das tarifas dos serviços de telefonia básica e impacto negativo sobre o sistema de preços e competitividade da economia;
- Déficit de investimento e problemas de capitalização de empresas estatais;
- Exigências fiscais de telefonia básica e condições dos organismos de crédito multilateral;
- Custos de oportunidade de fundos públicos destinados ao investimento no setor;
- Quebra do consenso respeito do papel do Estado em matéria de telecomunicações.

Na América Latina, os países se encontravam necessitados de desenvolvimento de suas infra-estruturas em telecomunicações, as reformas há tentado lograr um equilíbrio entre a introdução de uma competência real e sustentável, e o progresso nos objetivos de serviço universal. O serviço universal de telecomunicações é a resposta que se há dado ao entorno liberalizado e a um problema que preocupava aos governos: que era o acesso de todos os cidadãos aos serviços considerados essenciais (Ahciet, 2005).

O objetivo procurado pelas autoridades dos países que privatizavam os monopólios públicos de telecomunicações foi aceder por esta via as tecnologias das comunicações de mais recente geração, assim como, obter recursos líquidos de capital que contribuiria a atenuar o déficit fiscal ou de balança de pagos.

Os países da região seguiram estratégias para avançar na modernização tecnológica dos sistemas de telecomunicações. Em um extremo realça o caso de Chile onde a privatização e a desregulamentação antecipada das telecomunicações gerou um clima relativamente competitivo. No outro extremo os casos de Costa Rica e Uruguai, paises que optaram por manter o monopólio estatal no serviço telefônico básico, mas também permitem a entrada gradual de outras empresas nos novos segmentos da industria (telefonia móvel, internet, transmissão de dados). Entre ambos extremos situam-se os casos de Argentina, Brasil, México, Peru e Venezuela, que optaram pela privatização dos serviços de telecomunicações. O caso da Colômbia, situação atípica em relação aos outros países da região, estabeleceu-se um sistema de concorrência entre empresas publicas, nacionais e municipais, associados com empresas privadas (Fig. 2.4), (Rozas, 2002).

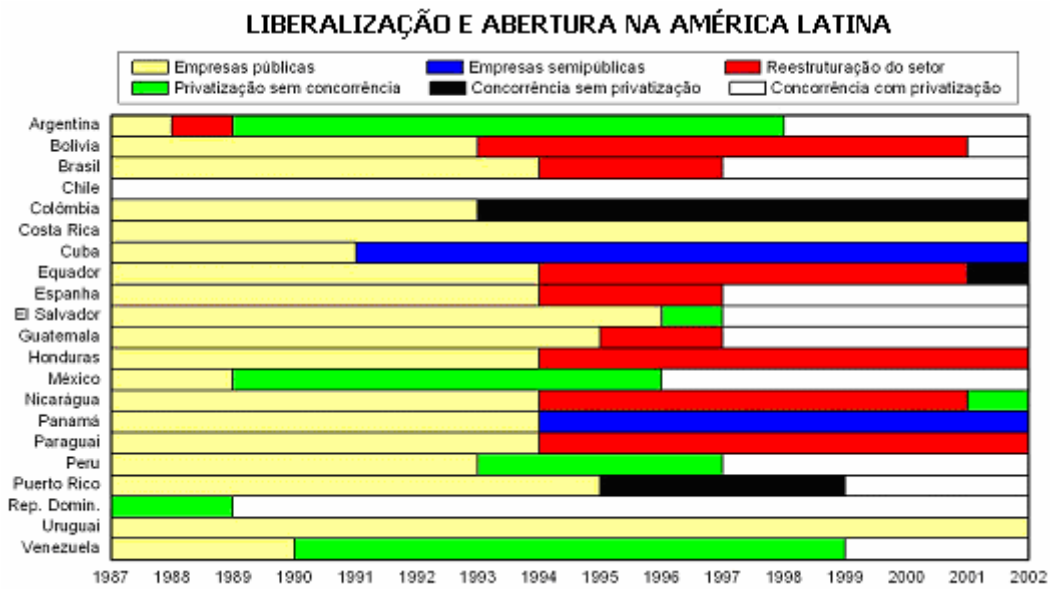

Figura 2.4. Cronologia dos processos de liberalização e abertura na América Latina (Ahciet, 2005)

As telecomunicações é um setor onde, sem duvida alguma, se realizaram reformas do Estado. De forma geral, as mudanças produzidas tinham como objetivo conseguir melhorias na qualidade dos serviços, reduzir os preços de comunicações, aumentar a oferta de meios e linhas de conexão (Jordana; Sancho, 1999).

A década dos noventa pode considerar-se como a "década da revolução" no setor de telecomunicações.

> Foram estes anos em que se consolidou a transformação de um mercado que havia permanecido quase invariável desde suas origens, lá pelo inicio

> no século XX. Estas mudanças há sido de índole tecnológica, política, reguladora, empresarial, e inclusive social, e podem resumir-se nos seguintes itens: (i) Apertura à competência mediante a liberalização do mercado. (ii) O setor privado se converte no principal responsável do investimento em telecomunicações. (iii) A regulação setorial se faz imprescindível como elemento modulador do processo de liberalização e de introdução de concorrência. (iv). Desenvolvimento tecnológico: banda larga, Internet e comunicação móvel (Ahciet, 2005, p. 2).

Em comparação com outras regiões, a privatização das empresas públicas de telecomunicações em América Latina tem sido intensa. A finais da década dos 90 mais de dois terços dos países da região já tinham privatizado parcial ou totalmente suas companhias de telecomunicações. Deste modo, um 25% das 89 empresas de telefonia básica que foram privatizados no mundo, até o ano 2000, corresponderam a empresas latino americanas. Neste cenário, a empresa transnacional mais ativa foi a Telefônica de Espanha em telefonia fixa, comunicações locais e de longa distância (UIT, 2000).

As privatizações das telecomunicações foram aproveitadas por empresas européias não globalizadas, como a Telefônica de Espanha ou a Telecom Itália, para em pouco tempo conseguirem uma forte presença na região. A Telefônica de Espanha é a empresa com maior cobertura regional e o líder em todos os segmentos na maioria dos países; a Telecom Itália é outra empresa com presença em todos os sectores e número importante de países.

As empresas internacionais que destacaram nas vendas iniciais de capital acionariado nas operadoras de telefonia fixa de América Latina foram: STET de Itália, France Telecom de França, Telefônica de Espanha, Cable& Wireless do Reino Unido e GTE dos Estados Unidos (Tabela 2.2), (UIT, 2000; Rozas, 2005).

Outro aspecto importante, para a privatização das telecomunicações é o papel dos organismos internacionais como a UIT, o OMC, FMI, Banco Mundial e diferentes bancos de apoio ao desenvolvimento regional, que agiram explicitamente em favor da liberalização e posteriormente a favor da privatização do setor. Pode afirmar-se que a pressão da OMC, através do Acordo Básico sobre Serviços de Telecomunicações (GATTS), junto com a necessidade dos países de modernizar suas redes, há sido os fatores fundamentais que tem generalizado os movimentos que iniciaram alguns países pioneiros. No caso de América Latina, esta influencia é evidente no Brasil, onde os prazos e condições do Quarto Protocolo do Acordo Geral sobre Comercio de Serviço, pressionaram sensivelmente para a liberalização do setor (Ahciet, 2005).

Tabela 2.2. Operadoras Internacionais na América Latina (telefonia fixa)

OPERADOR INTERNACIONAL	PAIS	ANO	OPERADORA LOCAL PRIVATIZADA
Telefônica de Espanha	Argentina	1990	Telefonica Argentina(Sul)
	Chile	1988 1990	ENTEL CTC
	Venezuela Perú Porto Rico Brasil	1991 1994 1991 1998	CANTV ENTEL e CPT TLD TELESP
France Telecom	Argentina México	1990 1990	Telecom Argentina (Norte) Telmex
STET (Itália)	Argentina Bolívia	1990 1995	Telecom Norte Entel
Cable& Wireless	Jamaica Panamá	1989 1997	TOJ Intel
GTE	Venezuela	1991	CANTV

A OMC, desde a rodada de Uruguai agiu no sentido de estabelecer o livre comércio para o setor de serviços de telecomunicações entrara no Acordo Geral sobre Tarifas e Comercio (GATT [21]). Para este fim foi criado o Grupo de Negociações Básica de Telecomunicações, que seria responsável pelo acordo que daria origem, em 15 de fevereiro de 1997, ao Acordo sobre Serviços Telefônicos Básicos, determinando as regras para liberalização do setor.

A participação da UIT dando assistência técnica aos processos de privatização foi extremamente relevante nos paises latino-americanos, assim como também a do FMI e do Banco Mundial, organismos que assistiram técnica e financeiramente na viabilização dos programas de privatização entre os paises devedores.

Segundo os informes da *Social Watch* [22], manifesta que um dos aspectos mais problemáticos dos processos de privatização nos paises em desenvolvimento é a interferência externa. Com freqüência, as políticas de prestação privada são impostas pelos organismos prestamistas multilaterais. Nos anos 90, o Banco Mundial, o FMI e o Banco Interamericano de Desenvolvimento [23] (BID), outorgaram importantes paquetes de

[21] O Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (em inglês, *General Agreement on Tariffs and Trade*, GATT), foi estabelecido em 1947, tendo em vista harmonizar as políticas aduaneiras dos Estados signatários. É um conjunto de normas e concessões tarifárias, criado com a função de impulsionar a liberalização comercial e combater práticas protecionistas; regular, provisoriamente, as relações comerciais internacionais. Está na base da criação da Organização Mundial de Comércio.

[22] www.socialwatch.org

[23] O Banco Interamericano de Desenvolvimento ou BID (em inglês *Inter-American Development Bank, IDB*) é uma organização financeira internacional com sede na cidade de Washington, E.U.A, e criada no ano de 1959 com o propósito de

crédito para quase todos os países latino-americanos, condicionam-nos à privatização das empresas estatais.

Em geral os métodos de privatização das empresas de telefonia fixa que foram usadas na América Latina foram similares, sendo um denominador comum a venda de uma parte significativa do operador estatal a um investidor estrangeiro, ou a um consorcio de empresas nacionais e estrangeiras encabeçado por um operador telefônico internacional. O restante das ações foram transferidos entre os pequenos investidores, e em alguns dos casos entre trabalhadores das mesmas empresas. Excepcionalmente, os governos deterem porcentagens minoritárias das ações do capital dessas empresas (Rozas, 2005).

Na maioria dos paises da região os governos impuseram as empresas que se adjudicaram a licitação da empresa telefônica, determinados requisitos de desempenho que se relacionaram, com aumentos da quantidade de linhas telefônicas em determinados porcentagens anuais e quantidades absolutas, telefones públicos em áreas de baixa densidade telefônica e melhorias substantivas da qualidade do serviço. Por exemplo, na Argentina a privatização de ENTEL, estava condicionada ao requisito de um crescimento anual da rede de 6,5%; México estabeleceu um crescimento anual de 12%. Em alguns paises, no entanto, se associaram os objetivos de crescimento da rede básica de telefonia com a instalação de uma porcentagem de linhas principais dentro de um período limitado. Por exemplo a empresa *Telefonica del Peru*, ficou comprometida a instalar 250 mil linhas por ano até 1999.

Mas não sempre, os paises de América Latina que privatizaram as empresas telefônicas estabeleceram requisitos de desempenho como condicionantes da adjudicação da operadora que era privatizada, mas sim para sua expansão posterior. Por exemplo, no Brasil a consecução de determinados objetivos de crescimento, qualidade do serviço e modernização num prazo determinado foi a condição imposta para autorizar a expansão da empresa operadora nos mercados definidos territorialmente, que não tinham acesso em virtude da segmentação ou fracionamento territorial que as autoridades haviam disposto ao privatizar a telebrás (Rozas, 2005).

---

financiar projetos viáveis de desenvolvimento econômico, social e institucional e promover a integração comercial regional na área da América Latina e o Caribe. Atualmente o BID é o maior banco regional de desenvolvimento a nível mundial e serviu como modelo para outras instituições similares a nível regional e sub-regional. Não guarda nenhuma relação com o Fundo Monetário Internacional (FMI) ou com o Banco Mundial, os quais dependem da Organização das Nações Unidas.

Um terceiro elemento comum observado na privatização das empresas do setor foi a venda de ações a trabalhadores da empresa privatizada e a pequenos investidores locais, especialmente em aqueles paises da região que venderam os monopólios estatais de telecomunicações. O qual serviu para legitimar a privatização dos monopólios estatais e neutralizar em parte as criticas que este processo gerou na sua oportunidade (Ferraz, 2005).

E uma quarta característica geral da privatização, esta dada pela decisão da subdivisão o controle das redes, distinguindo-se entre serviço urbano, interurbano e internacional (local, nacional e internacional). Em alguns casos, esta subdivisão originou a formação de empresas de telefonia básica que deterem a condição monopólica da empresa de origem, seja na provisão de serviços de telefonia de longa distancia, seja na provisão de serviços de telefonia local (Rozas, 2003).

Paises como Argentina, México, Peru garantiram aos novos operadores do setor a condição de monopólio durante um período relativamente extenso. Esta garantia, junto com permitir uma recuperação mais rápida e menos arriscado dos recursos investidos na compra do monopólio estatal e em sua modernização, adiou o desenvolvimento de mercados competitivos e gerou cenários pouco atrativos para o ingresso de novos competidores. Foi uma vez terminado o período de exclusividade que as autoridades se preocuparam de introduzir maior concorrência nos distintos segmentos do mercado mediante a promulgação de uma lei de telecomunicações, com exceção do Brasil (Rozas, 2002).

Alguns países latino-americanos tiveram a oportunidade de extrair importantes ensinos das privatizações realizadas a começos dos anos noventa. Neste sentido destaca a experiência do Brasil, onde as autoridades nacionais combinaram uma estratégia dirigida a obter um preço elevado para os ativos estatais em venta e uma política de telecomunicações consciente e reflexiva a lograr os objetivos de desenvolvimento no setor. Esta experiência instrutiva deu origem a mudanças importantes na situação competitiva e no marco regulador em alguns países onde se iniciou a privatização do setor (Argentina, México, Peru) na medida que caducam os períodos de exclusividade (CEPAL, 2001).

2.3. FLUXOS DE INVESTIMENTOS NO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES NA AMÉRICA LATINA

As decisões de investimento dependem de variáveis que são controladas pela empresa, como sua estratégia corporativa, sua estrutura organizacional e por outras variáveis que não são controladas pela empresa, como por exemplo o contexto macroeconômico e social. Nesse sentido, as estratégias de um operador global afetam as estratégias de investimento de outros operadores globais.

Somente trataremos os fluxos de Investimento Estrangeiro Direto (IED) relacionados com capitais estáveis e de longo prazo. De acordo ao *Manual de Balança de Pagamentos* do FMI, o investimento estrangeiro direto se pode desagregar em quatro categorias principais: (i) As ações e outras participações de capital, (ii) As utilidades reinvestidas, (iii) Outro capital, e (iv) Qualquer outra transação ou fluxo entre uma filial e sua casa matriz. Estes capitais são considerados desejáveis, já que são de longo prazo e não apresentam a volatilidade que caracteriza os investimentos de curto prazo e a outro tipo de recursos, alem disso são fontes de desenvolvimento para os países por quanto geram emprego e produção.

Os fluxos de investimento estrangeiro direto não são eqüitativos entre os setores da economia. Que um setor predomine sobre outro usualmente se explica por diferenças na regulação de cada país, como por exemplo no caso das telecomunicações. Encontramos que entre períodos se produzem mudanças significativas na composição dos investimentos, produto de um clima favorável, condições de maior certeza em interconexões e tarifas. Além disso, os incentivos econômicos que caracterizam a um determinado setor e as vantagens competitivas também influem na atração de fluxos de investimento. Por outro lado, os fluxos de investimento são altamente dependentes do crescimento econômico, da estabilidade jurídica e social, e do crescimento da população associada a um espaço geográfico.

A partir do processo de reformas (privatização e liberalização) das telecomunicações que se iniciou nos anos noventa, se experimentou um incremento significativo do fluxo de investimento no setor. Tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento o fluxo de investimento em infra-estrutura foi destinado principalmente ao setor de telecomunicações.

Em particular o 80% dos fluxos de investimento em telecomunicações a nível mundial se concentrou em três regiões: América Latina, Europa Central e Ásia Central, sendo América Latina a principal receptora dos fluxos de investimento que representaram mais da metade de investimento estrangeiro direto em telecomunicações a nível mundial, atingindo os US$ 182,089 bilhões, sendo o Brasil o principal país receptor do investimento estrangeiro direto em telecomunicações, com US$ 51 bilhões, no período compreendido entre os anos 1990 a 2004. O investimento total em infra-estrutura na região foi de US$ 391,959 bilhões entre o ano 1990 até 2004 (PPI Projecto do Banco Mundial [24]). Por sua parte Europa e Ásia Central recebeu arredor de uma quarta parte do investimento total em telecomunicações.

Desde 1990 até 2003, os projetos de telecomunicações representaram o 12% do investimento estrangeiro direto nos países em desenvolvimento. Os países de baixo ingresso receberam somente o 6% do total de investimentos (Banco Mundial, 2006).

Os fluxos de investimento em telecomunicações na região apresentam três períodos, o primeiro relacionado com a liberalização do setor que se deu nos anos noventa com a privatização da telefonia básica da Argentina, Chile, México, Peru e Venezuela, o segundo relacionado com a desaceleração e queda dos fluxos de investimento entre os anos 2000 e 2004, e o terceiro período relacionado com a recuperação do investimento resultado do desenvolvimento da telefonia móvel e Internet.

Entre 1990 e 1991, primou na região o investimento em ativos estatais maior que o investimento em infra-estrutura (95% e 75% do total) e nos anos posteriores, prevaleceu o investimento na expansão do setor. Assim, até finais de 1998, o investimento em ativos estatais representou o 45.2% e o investimento em infra-estrutura foi de 54.8% do investimento total no setor. Concretamente, a focalização do investimento se deu nos segmentos de provedores plenamente integrados como de telefonia fixa e longa distancia e em telefonia móvel. A partir do ano 2000, o investimento em telefonia móvel apresentou maiores níveis em comparação com a telefonia fixa, sendo entre os anos 2002 e 2004 de $16 bilhões, sem embargo, a partir do ano 2005 o investimento em Internet apresenta um alto crescimento. Isto se explica porque no período 2000 ao 2005, o uso de Internet quadruplicou-se a nível mundial (Banco Mundial – 2006).

[24] PPI Project (http://ppi.worldbank.org).

Como se pode apreciar na figura 1.5, uma maior penetração tanto na telefonia fixa como na telefonia móvel está relacionada com o nível de *PIB per capita* [25]. Em base a informação da UIT de 182 países para 2003 – 2004. Porém, realizando uma regressão linear considerando o nível de penetração em telefonia fixa (PTF) e o nível de penetração em telefonia móvel (PTM) como variáveis dependentes do nível de PIB e do nível de população, permite inferir que estas dois variáveis influem no nível de penetração e por conseqüência nos fluxos de investimento.

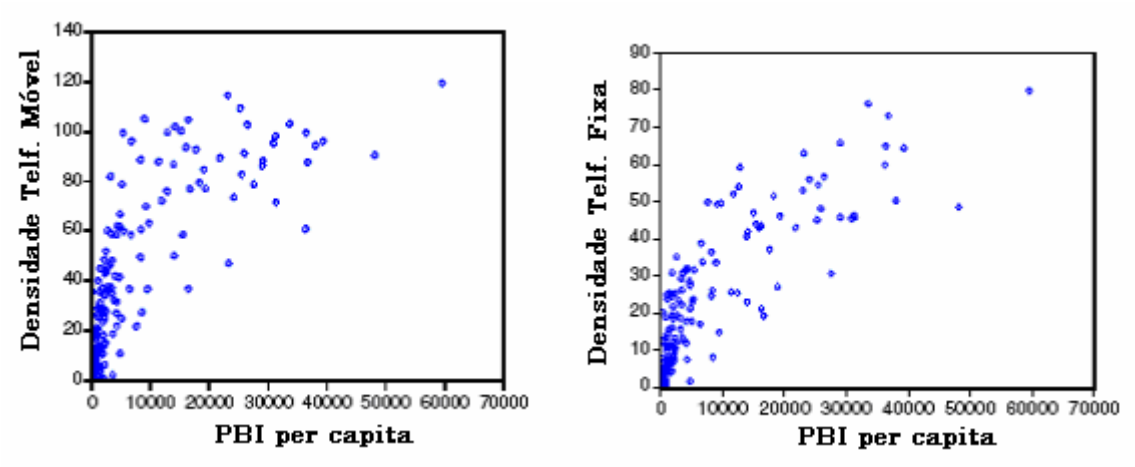

Figura 1.5. Nível de penetração vs *PIB per capita* (UIT, 2003 – 2004).

No caso do investimento em América Latina e o Caribe, principal receptora dos fluxos de investimento em telecomunicações durante os anos noventa, deve-se em parte as reformas estruturais em matéria econômica aplicadas na maioria de países da região no mesmo período, onde os modelos econômicos aplicados depois da década dos oitenta se baseiam na apertura econômica, a liberalização das atividades comerciais, a privatização de empresas estatais, entre outras medidas; o qual permitiu criar um ambiente favorável para o investimento (CEPAL – 2005).

No período 1990 – 2002, os principais investidores da região foram empresas pertencentes aos países desenvolvidos. Sendo, quatro os principais investidores da região, Telefônica de Espanha, Carso Group Telecom, Telecom Italia e Portugal Telecom (PPI Project do Banco Mundial). Neste período o investimento privado no setor telecomunicações apresentou duas etapas, a primeira relacionada com um período de expansão (1990 – 1998), donde os fluxos de investimento foram de US$ 153,456 bilhões, e

[25] O *PIB per capita* é um indicador que ajuda a saber o grau de desenvolvimento de um país. Chega-se a ele dividindo o Produto Interno Bruto pela população (*per capita* vem do latim e significa "por cabeça").

a segunda etapa, caracterizada por um período de estancamento e desaceleração do investimento (1999-2004), a mesma que ascendeu a US$ 10,617 bilhões, tal como se aprecia na Tabela 2.3.

Tabela 2.3. Principais investidores na América Latina e o Caribe (1990 – 2004)
Em bilhões de dólares (PPI Project – Banco Mundial).

Investidores	1990 – 1998	1999 – 2004
Telefonica	49,773	1,119
Carso Telecom	47,163	3,536
Telecom Itália	28,511	4,109
Portugal Telecom	14,949	0,662
Telemar Participações	11,452	
France Telecom	1,608	1,191
Total	**153,456**	**10,617**

Estas duas etapas estão relacionadas com a dinâmica de investimentos dos países desenvolvidos, principais investidores na região. A primeira etapa entre os anos 1992 – 1999, está associada com um crescimento dos fluxos investidos e a segunda etapa, entre 2000 – 2004, está relacionada com uma desaceleração e decrescimento dos fluxos investidos.

Nos últimos anos o sector telecomunicações na América Latina tem seguido uma estratégia de consolidação das duas principais operadores de telecomunicações da região através de absorções e fusões. Por um lado, o *Grupo Telefônica* operador espanhol com operações em varias regiões do mundo e, por outro lado, o grupo mexicano *Carso Telecom*, *Telmex* e *América Móviles*, concentrado em América Latina, tem incrementado seus investimentos em telecomunicações na região enfocadas especialmente no setor de telefonia móvel.

É assim que entre os dois últimos anos começa a se manifestar os primeiros signos de surgimento de investimentos no setor telecomunicações, com participação cada vez mais intensa de investidores próprios da região (como é o caso do *Grupo Carso* do México), aproveitando o vazio deixado pelo retirada de investidores mundiais dos países em desenvolvimento. A exceção da Telefônica de Espanha, os operadores globais têm diminuído sua presença nos países em desenvolvimento, através da venda de ativos não estratégicos ou com escasso desempenho. Alem disso, esta mudança de tendência do investimento em infra-estrutura esta relacionada com a mudança dos fatores que determinam o investimento estrangeiro; na atualidade os principais destinos de investimento estrangeiro se concentram na região de Ásia Pacífico, especialmente na

China e na Europa Central e Oriental, a diferença da década dos noventa onde os países de América Latina e do Caribe foram os principais beneficiados. De acordo a Pricewaterhouse Coopers [26], as zonas mais atrativas para investir nas *utilities* [27] são Europa e Ásia – Pacífico.

Um fenômeno relativamente novo na América Latina é a presença das empresas de telecomunicações "globalizadas". Trata-se de empresas de telecomunicações com estratégias mundiais, que estão investindo na região, introduzindo assim perspectivas de mudança incalculáveis para o sector. Dois casos exemplificam este fenômeno relativamente novo que poderá mudar a industria das telecomunicações na América latina: são eles os da *Verizon –Vodafone* [28] e da *Telecom Américas* (com a BellSouth [29]).

Neste marco, nos centramos no analise dos fluxos de investimento de capital do *Grupo Telefônica* na região latino-americana. O investimento em infra-estrutura, relacionada com a expansão da rede, apresentou uma concentração inicial entre os anos 1990 – 1997, o qual posteriormente apresentou una desaceleração e estancamento no período 1998 – 2000. Logo, entre os anos 2001-2003 se observa um crescimento do investimento em infra-estrutura relacionada com o crescimento dos fluxos de investimento em ativos principalmente em telefonia móvel e Internet.

A partir do 2003 os fluxos de investimento, considerando somente o investimento em infra-estrutura, destinados a região apresentaram uma diminuição, não obstante no ano 2005 apresentaram um crescimento de quase US$ 1 bilhão (Fig. 2.5). A dezembro de 2005, o investimento direto, (compra de ativos) acumulado do Grupo Telefônica na região ascendeu a US$ 37,185 bilhões e o investimento na expansão de infra-estrutura de telecomunicações ascendeu a US$ 33,320 bilhões.

Por outro lado, ate junho de 2006 os investimentos do *Grupo Telefônica* se concentraram na Europa, Telefônica não é indiferente ao desenvolvimento dos mercados

[26] Pricewaterhouse Coopers (2005). Utilities Global Survey.
[27] O termo *utilities* refere-se a necessidades universais básicas de produtos e serviços que são fornecidos aos lares e aos comércios. Incluindo como produtos básicos os *commodities* (produtos de origem primária) e por serviços básicos o fornecimento de eletricidade, gás natural, água e esgoto. O termo estende às vezes para incluir os serviços de telecomunicações, estradas, serviço postal, salubridade pública (coleção do lixo), e transporte público.
[28] No ano 2000, a Verizon Communications, primeira empresa em telefonia fixa e celular nos Estados Unidos, juntou-se á Vodafone AirTouch, a principal empresa mundial de telefonia móvel, para criar a Verizon Wireless (55% do capital pertencendo à Verizon). Em 2001, a Vodafone comprou 34,5% da Iuasell, empresa mexicana de serviços digitais controlada pela Verizon.
[29] BellSouth Corporation é uma empresa norte-americana de telecomunicações. A BellSouth foi uma das sete companhias originárias da divisão da AT&T, depois de decisão promulgada pelo Departamento de Justiça dos EUA.

de Europa do Este e Ásia – Pacífico e à dinâmica de investimentos das *utilities* nestas regiões. As oportunidades de crescimento das economias emergentes de Europa do Leste estão dirigindo os investimentos das empresas de telecomunicações para essa região.

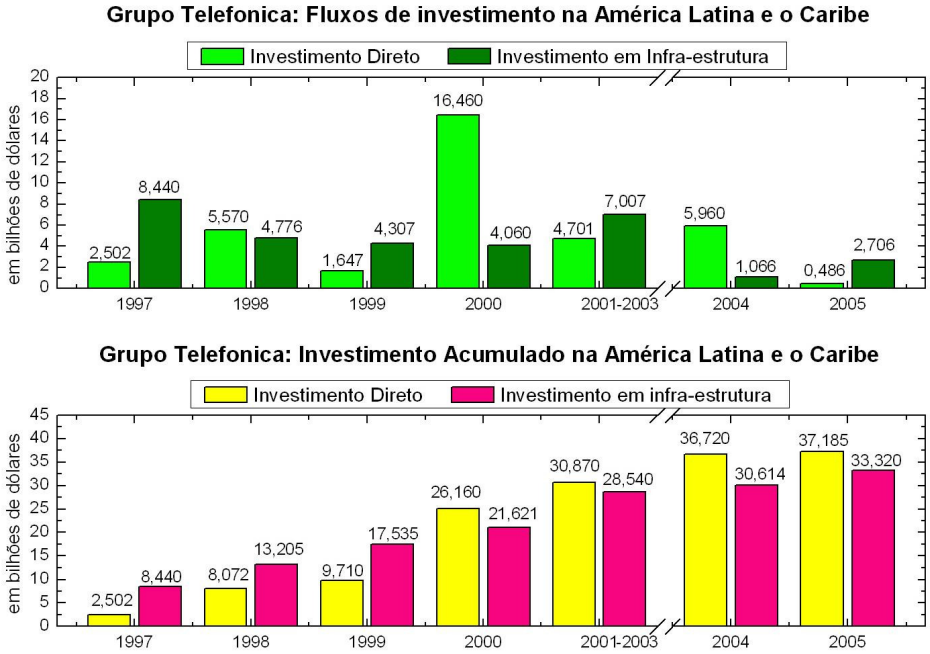

Figura 2.5. Fluxos de investimentos do *Grupo Telefonica* na América Latina e o Caribe (1997 - 2005)

2.4 A PRIVATIZAÇAO DAS TELECOMUNICAÇOES NO BRASIL

2.4.1. As Telecomunicações no Brasil antes da Privatização

A partir de 1995, com o início do governo de Fernando Henrique Cardoso, iniciou-se uma nova fase da privatização, nos quais os serviços públicos foram transferidos ao setor privado. Um dos principais objetivos há sido proporcionar uma melhoria na qualidade dos serviços prestados à sociedade brasileira, através de aumento de investimentos a serem realizados pelos novos controladores.

O setor de telecomunicações no Brasil sofreu mudanças dramáticas, especialmente no período 1997 – 2000. Essas mudanças começaram em 1995, quando o Ministério das Comunicações propôs o primeiro plano para reestruturar completamente o setor, incluindo a competição e a abertura ao capital privado, pretendendo transformar o setor de telecomunicações brasileiro em um agente para o desenvolvimento nacional, com

capacidade de estimular a produtividade e garantir acesso universal aos serviços de telecomunicações (Carneiro; Borges, 2002).

A privatização da TELEBRAS entrou oficialmente na agenda com a emenda constitucional, nº 8, aprovado em 15 de agosto de 1995, que mudou o artigo 21 da Constituição [30] de 1988. Este foi o primeiro passo para a substituição do modelo estatal por um setor privado. A emenda da Constituição federal pôs fim ao monopólio estatal na operação de serviços de telecomunicações.

Os eventos mais importantes do cronograma da privatização do setor foram representados por atos legais:

- Emenda Constitucional nº 8, em agosto de 1995 (quebra do monopólio público em telecomunicações);
- Lei Mínima, em julho de 1996 (cria a base da competição na Banda B);
- Aprovação da Lei Geral de Telecomunicações, em julho de 1997 (o documento mais importante, pois embasa a reestruturação do setor);
- Criação da agência nacional reguladora do setor (ANATEL) em 1997;
- Remodelação do Sistema TELEBRAS em 1997 (cisão em áreas);
- Criação dos programas de universalização e de qualidade para o setor; e
- Privatização das empresas resultantes da cisão da TELEBRAS em 29 de julho de 1998 (Tabela 2.4)

A Lei Geral de Telecomunicações (Lei 9.472), fez possível a reestruturação e privatização do sistema TELEBRAS. E propiciou o adequado ambiente para o cenário pretendido, ao estabelecer três importantes objetivos. O primeiro refere-se à criação de uma agência reguladora. O segundo ponto de destaque foi a organização dos serviços de telecomunicações, que incluiu, dentre outros aspectos, sua definição, classificação, finalidade, âmbito de sua prestação, forma, meio de transmissão e tecnologia empregada. Finalmente, salienta-se a permissão para a privatização do setor, com a definição do processo de reestruturação e desestatização das empresas do Sistema TELEBRAS,

[30] Art. 21 Compete á 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;
(...)

reduzindo o papel empresarial do Estado e elevando o valor de mercado das empresas estatais de telecomunicações.

Tabela 2.4. Cronograma de Privatização do Setor de Telecomunicações no Brasil (Carneiro & Borges, 2002).

Primeira etapa	Segunda etapa	Terceira etapa	Quarta etapa	Quinta etapa
Emenda constitucional Nº 8	Lei Mínima	Lei Geral de Telecomunicações	Privatização	Mercado aberto
15 de agosto de 1995	9 de julho de 1996	16 de julho de 1997	Julho de 1998	1 de janeiro de 2002
Fim do monopólio público.	Apertura ao setor privado do mercado dos serviços de telefonia celular, de transmissão de dados e de valor agregado.	Criação da ANATEL em novembro de 1997, se definem as diretrizes gerais pra todos os serviços de telecomunicações.	Etapa de "Competência restringida" que limita o número de provedores locais e de longa distancia até 2002.	Liberalização completa do mercado de telecomunicações.

A universalização dos serviços e a introdução imediata da concorrência foram enfatizadas como objetivos centrais da reforma, aos que devia subordinar-se o objetivo de adquirir o maior preço possível pela venda do controle de ações das empresas estatais (Herrera,1998). Considerou-se que pela via da competição, e não do monopólio transitório inicial, se poderia alcançar melhor o objetivo de universalizar os serviços, e que a competição era muito difícil de introduzir quando inicialmente um monopólio existiu na rede local.

A telecomunicação no Brasil enfrentou um período de restrição de investimentos que veio desde os anos setenta e que durou até meados da década de 1990. Os baixos investimentos se traduziram em efeitos negativos para o setor, em especial nos serviços de telefonia fixa, que apresentava grande demanda reprimida, baixa tele-densidade, longo tempo para atendimento à solicitação de novas linhas e um baixo índice de digitalização. Onde mais de 80% dos terminais residenciais concentravam-se nas famílias das classes "A" e "B", sendo que as classes menos favorecidas não dispunham de atendimento coletivo adequado, já que havia um número pequeno de telefones públicos e estes eram mal distribuídos geograficamente. O atendimento às áreas rurais também não era adequado com apenas pouco mais de 2% das propriedades rurais dispondo de telefone (Domingos; Neto, 2001).

No inicio da década de 90, o atendimento telefônico atingia, preponderantemente, as classes A e B, conforme mostrado na Figura 2.6. Onde estes lares representavam somente o 12% do total da população, mais tinham acesso ao 80% das linhas telefônicas, e a maioria da população pobre foi excluída deste serviço básico.

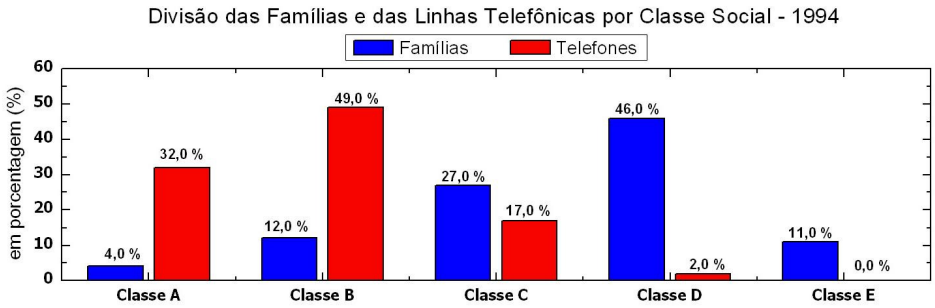

Figura 2.6. Divisão das Famílias e das Linhas Telefônicas por Classe Social – 1994.

Antes da privatização, o quadro das telecomunicações poderia ser descrito assim:

- Pequena dimensão (absoluta e relativa) da rede telefônica, configurando uma enorme demanda reprimida;
- Desequilíbrios regionais excessivos em relação à distribuição dos terminais telefônicos;
- Qualidade insuficiente do serviço e excessiva taxa de congestionamento;
- Oferta insuficiente de telefonia avançada e de serviços de "valor adicionado";
- Alto custo dos terminais, longo prazo de espera para a instalação de linhas e conseqüente formação de um especulativo mercado secundário de linhas telefônicas (com preços de três a cinco vezes o valor da empresa-pólo, conforme a cidade e o bairro em questão);
- Estrutura tarifária defasada e desequilibrada;
- Falta de incentivos e de regulamentação adequada para investimentos privados no setor, apesar das boas perspectivas de captação de recursos no mercado financeiro internacional;
- Níveis de investimentos irregulares e insuficientes;
- Politização das nomeações com uma desvinculação crescente de critérios técnicos;
- Ociosidade na indústria produtora de infra-estrutura (especialmente os de grande porte) e ausência de uma política industrial voltada para a competitividade desse segmento (Wohlers, 1998).

O ex-presidente da Anatel, Renato Navarro Guerreiro, lembra a dificuldade pela qual a população passava para obter uma linha telefônica antes da privatização:

> As pessoas faziam fila em frente ao estádio do Pacaembu, em São Paulo. Era necessário, em 1994, o espaço de um estádio de futebol do tamanho do Pacaembu para caber a multidão disposta a enfrentar uma fila dessas proporções, num dia de jogo do Brasil pela Copa do Mundo. Para adquirir um telefone? Não. Simplesmente para pegar e preencher um formulário de inscrição e esperar ser chamado para assinar um contrato; pagar mil e 200 dólares pela linha telefônica, em 24 meses; e, se Deus ajudasse, ser atendido, no mínimo, em dois anos. Isso foi, em 1994. Há apenas sete anos [31].

A TELEBRAS juntamente com a EMBRATEL [32] procederam à unificação das mais de 1000 empresas de telecomunicações e constituíram uma eficiente rede de telefonia no país. Operando com tarifas baixas, o sistema TELEBRAS tinha dificuldade para financiar os novos investimentos com recursos próprios. A saída para a expansão da rede foi promover o "autofinanciamento", transferido para os usuários. Para adquirir um telefone o consumidor tinha de pagar uma quantia que variava de US$ 1 mil a US$ 2 mil, em até 24 parcelas, antes que o telefone fosse instalado. Durante esse prazo a empresa telefônica se comprometia em instalar a linha. Em troca o usuário recebia ações da TELEBRAS com base no valor patrimonial da ação. Dessa maneira as ações da TELEBRAS foram disseminadas por um grande número de cidadãos, reduzindo a participação acionária do Governo Federal a 51.79% do capital ordinário (19,26% do capital total) e 3,6% do capital preferencial (2,17% do capital total) e enquanto a participação dos estrangeiros era de aproximadamente 40% do capital total, ou seja o Governo Federal tinha um pouco mais de 20% do capital total da empresa, mais que o suficiente para deter o controle [33] (Novaes, 2000).

O sistema estava formado por 27 operadores de telefonia (serviços de telefonia fixa e móvel na banda "A"); a EMBRATEL subministrava serviços de longa distância; e quatro empresas independentes: dois municipais, uma estatal e a outra privada, controlada pelo grupo local Algar (CEPAL, 2001).

---

[31] Dos sonhos às realizações. Apresentação do presidente da Anatel, Renato Navarro Guerreiro, no Futurecom. Florianópolis, 31 de outubro de 2001. Disponível em: http://www.anatel.gov.br/biblioteca/publicacao/4_anos/index.pdf.

[32] A EMBRATEL (Empresa Brasileira de Telecomunicações S.A.) é a maior empresa brasileira de telecomunicações. A companhia era o braço de longa distância da TELEBRAS até ser adquirida pela companhia norte-americana MCI Comunications por 2,65 bilhões de reais durante a privatização da TELEBRAS, em 1998. Desde 2004, a EMBRATEL passou a ser dirigida pela TELMEX, que a adquiriu no segundo trimestre desse ano.

[33] No Brasil, é possível deter o controle de uma empresa com apenas 16,66% do capital total, uma vez que as ações ordinárias com direito a voto representam apenas 1/3 do capital total. Portanto, basta ter 50% + 1 das ações ordinárias, ou seja, 1/6 do capital para controlar a empresa. Os demais 5/6, são considerados acionistas minoritários, ou acionistas de segunda categoria, em condições de inferioridade em termos de lucros e operações de transferência de controle.

Na TELEBRAS antes da privatização realizaram-se dois importantes medidas: (i) segmentou-se em 12 empresas independentes: um de longa distância (EMBRATEL); três de linhas fixas locais (TELESP [34], Tele Centro Sul e Tele Norte Leste) e oito de telefonia móvel celular na banda "A"; e (ii) Organizou-se todo um espectro radial em bandas. A segmentação da TELEBRAS teve por finalidade permitir que existiram várias empresas de telecomunicações com suficiente infra-estrutura própria de acesso já instalado e em razoável pé de igualdade para que atuem em condições de competição (Herrera, 1998).

Além, destas importantes medidas, eram necessário prévio à privatização duas condições, a primeira foi corrigir as distorções da estrutura tarifaria, aumentando as tarifas locais e reduzindo as de longa distancia, especialmente as internacionais e a segunda modificando a sistemática da repartição das receitas de longa distancia entre a EMBRATEL e as empresas de telefonia local.

Um rebalanceamento das tarifas era uma condição necessária ao processo de privatização. A receita por serviço da TELEBRAS em 1994 refletia claramente o elevado nível do subsídio cruzado prevalecente (as elevadas tarifas de longa distância subsidiavam os serviços locais).

A Tabela 2.5 mostra as diferenças marcantes entre o nível da tarifa brasileira ao final de 1995 e das tarifas praticadas internacionalmente, dando uma indicação da magnitude dos aumentos necessários para privatizar a TELEBRAS. Como proporção da renda per capita, a assinatura residencial no Brasil correspondia a 0,2% em comparação com 1,7% na Argentina, 2,4% no México e uma média internacional de 2,2%. A assinatura básica residencial mensal da TELEBRAS de US$ 0,63 incluía ainda uma franquia de 90 pulsos (360 minutos). Esse valor estava abaixo do custo de emissão e de cobrança da conta, que se situava em US$ 1,60 (Novaes, 2000).

Tabela 2.5. Tarifas brasileiras vis-à-vis níveis internacionais – 1995.

	Telebrás	Nível internacional
Assinatura residencial (US$/mês)	0,63	6,0 – 8,0
Assinatura comercial (US$/mês)	7,43	12,0 – 28,0
Pulso (3 minutos, US$/mês)	0,029	0,10
Interurbano (US$/1 minuto)	0,26	0,20 – 0,50
Internacional para EEUU (US$/1 minuto)	1,94	1,12

[34] TELESP - Telecomunicações de São Paulo, era o nome da empresa operadora de telefonia do grupo TELEBRAS no Estado brasileiro de São Paulo antes da privatização. Foi comprada pela empresa Telefonica de Espanha.

A medida adotada pelo governo em novembro de 1995, para corrigir as tarifas, foi de elevar, de uma só vez, em cinco vezes o valor da assinatura residencial e em 80% o valor da chamada local. A cobrança por um minuto de discagem interurbana subiu 22%. O processo de rebalanceamento de tarifas foi completado com um novo reajuste em maio de 1997, quando houve mais um aumento para as tarifas locais e uma redução das tarifas de longa distância. Foi com essas tarifas que o Sistema TELEBRAS foi privatizada em julho de 1998, ver Tabela 2.6 (Novaes, 2000).

Tabela 2.6. Nova estrutura tarifária brasileira

	Brasil			Variação (%) (B)/(A)	Variação (%) (C)/(B)
	Julho 1994 (A)	Novembro 1995 (B)	Maio 1997 (C)		
Taxa de instalação	n.d.	n.d.	43,10	n.d.	n.d.
Assinatura residencial	0,63	3,86	11,91	513	209
Assinatura comercial	7,45	13,45	17,87	80	33
Chamada local de 3 min. (horário de pico)	0,03	0,05	0,07	79	34
DDD (1 min.)	0,26	0,31	0,21	22	-34
DDI (1 min.)	2,61	1,78	0,93	-32	-48

Era ainda necessário acabar com o sistema de repartição de receitas de longa distância que funcionava até então. Nele a operadora local, geradora da chamada e a EMBRATEL, que fazia a interconexão entre os estados, repartiam a receita da chamada. As outras operadoras não recebiam nada para completar a chamada em suas redes. A EMBRATEL era ainda utilizada para conceder os subsídios cruzados através da transferência de receita das operadoras mais eficientes e localizadas em regiões mais favorecidas economicamente, para as operadoras das regiões Norte e Nordeste e aquelas que apresentavam ineficiência operacional. O sistema que entrou em vigor após a privatização é conhecido como remuneração dos meios (*access free*), onde cada operadora efetua um pagamento por minuto pelo uso da rede de uma outra operadora (Anuatti Neto; Domingos, 2003).

2.4.2. O Modelo de Privatização das Telecomunicações no Brasil

A privatização da TELEBRAS foi uma das mais complexas da região, havia não só o desafio regulatório de evitar passar um monopólio estatal para um monopólio privado, mas também assegurar os direitos dos acionistas minoritários e garantir ao governo o controle no momento da privatização.

Diferente do caso peruano, onde a privatização envolvia a venda de uma empresa 100% controlada pelos respectivos governos, no caso brasileiro havia 27 empresas controladas pela TELEBRAS e todas possuíam acionistas minoritários cujos direitos deveriam ser assegurados.

Uma das possibilidades era das NTN-P (Notas do Tesouro Nacional, Série Privatização), a tese era que o governo venderia as subsidiarias e forçar a TELEBRAS a aplicar os recursos da venda em Notas do Tesouro Nacional, Série Privatização, com vencimento de 15 anos, cupom zero e uma taxa de juros de apenas 6% anuais. Esse era o pior cenário possível para o acionista minoritário, que veria os seus ativos serem vendidos e o resultado da venda aplicado em títulos do governo de baixa rentabilidade. Mediante, este modelo o governo forçaria a TELEBRAS a receber pagamento em dinheiro e trocá-lo por moeda de privatização; essa atitude lesaria diretamente o acionista minoritário. Pelo que foi descartada a possibilidade das NTN-P, e adotados três possíveis modelos para a privatização:

Modelo A: o governo venderia a sua participação no capital votante de 51.79% (19,2% do capital total); este modelo de privatização através da venda da participação direta do governo, seria o formato mais rápido para privatizar de um só golpe, todas as subsidiárias da TELEBRAS. Os acionistas minoritários passariam a ter um sócio que controlaria a administração de todas as subsidiárias.

Não obstante, esse cenário era bastante remoto; o governo não via com bons olhos a transformação de um "monopólio estatal" em um "monopólio privada". O governo temia que estes futuros competidores potenciais dificilmente conseguissem competir de igual para igual com a TELEBRAS. Além disso, o país não tinha nenhuma tradição regulatório no setor para impedir eventuais abusos do poder econômico de uma operadora incumbida de controlar a maioria dos ativos do setor.

Modelo B: o governo manteria a sua participação na TELEBRAS, e iniciaria a venda de suas subsidiarias, começando pela TELESP e pela EMBRATEL. Este modelo trazia o risco de vender a subsidiária mais atraente, como a TELESP, e ter dificuldade de vender as companhias menores, pois não seriam atraentes devido a seu tamanho reduzido e por estarem localizadas nas regiões menos favorecidas.

Modelo C: o governo cindiria a TELEBRAS em companhias locais mais a companhia de longa distancia. A cisão da TELEBRAS seguida de privatização, foi afinal o modelo adotado pelo governo. Este permitia ao governo atingir os seus objetivos: (i) criar condições necessárias para o estabelecimento de um regime competitivo; (ii) assegurar ao governo, apenas ao governo, o recebimento do prêmio de controle; e (iii) assegurar um modelo transparente que garantisse o direito dos acionistas minoritários da TELEBRAS (Novaes, 2000).

A idéia básica do modelo escolhido era de adequar o setor de telecomunicações ao novo contexto de globalização econômica, de evolução tecnológica setorial, de novas exigências de diversificação e modernização das redes e dos serviços, além de permitir a universalização da prestação de serviços básicos, tendo em vista a elevada demanda reprimida no país (Pires, 1999).

2.4.3. A Privatização da TELEBRAS

Dois aspectos devem ser realçados nesse processo: o primeiro é o fato de que a privatização, ao contrário do ocorrido em diversos países em desenvolvimento e mesmo em outros setores de infra-estrutura do Brasil, foi precedida da montagem de um detalhado modelo institucional, dentro do qual se deve destacar a criação de uma agência reguladora independente e com grande autonomia, a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL); o segundo é o fato da reestruturação do setor de telecomunicações brasileiras ter sido precedida por reformas setoriais em diversos países, o que trouxe a vantajosa possibilidade de aprendizado com as experiências anteriores.

A ANATEL, estabeleceu parâmetros para a regulamentação dos Serviços de Telefonia Fixa Comutada (STFC), contidos, principalmente, nos Planos Geral de Outorgas (PGO), Metas de Universalização (PGMU) e Metas de Qualidade (PGMQ).

Além desses fatores. Para a privatização da TELEBRAS foi desmembrada em três operadoras de telefonia fixa, congregando as concessionárias estaduais associadas às regiões, uma operadora de longa distancia e oito operadoras de telefonia celular. Somente depois dessas medidas foi realizada a licitação das empresas que constituíam o Sistema

TELEBRAS, o 29 de julho de 1998. O resultado final do leilão, que vendeu 19,26% do capital total das empresas, foi de US$ 18,944 bilhões, representando mais de 60% de ágio sobre o preço mínimo (Novaes, 2000).

O Plano Geral de Outorgas dividiu o território brasileiro em três regiões para a telefonia fixa e uma região para a telefonia de longa distancia, conforme a Figura 2.7.

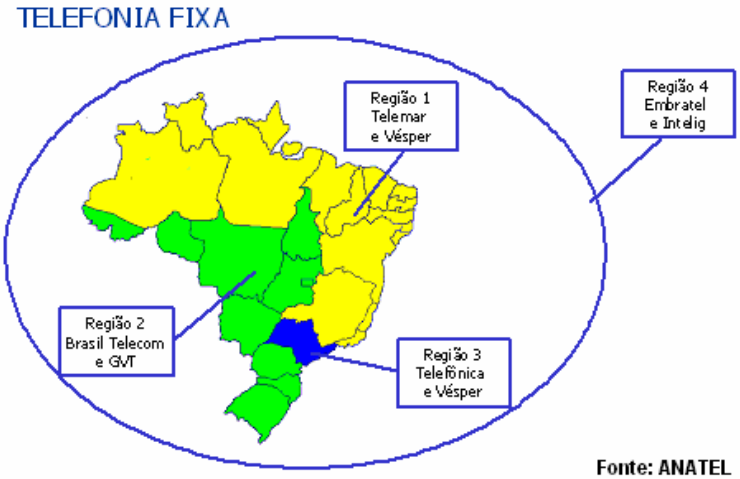

Figura 2.7. Regiões de telefonia no Brasil.

A reestruturação do Sistema TELEBRAS, visando à sua privatização, foi baseada em três razões: (i) criar empresas com porte significativo, considerando o contexto internacional, que lhe permitisse ter a capacidade de gerar recursos próprios e efetuar investimentos em todas as regiões do país; (ii) viabilizar, no mercado interno, diversas alianças com players globais, possibilidade que seria reduzida a uma só parceria se fosse mantida uma única empresa; e (iii) aumentar a eficiência da ação regulatória ao permitir o recurso de comparação entre as operadoras atuantes no mercado e ao diminuir a assimetria de informação pró-firma dominante, situações que não ocorreriam caso houvesse um monopólio privado (Pires, 1999).

O atendimento desses indicadores e o cronograma para a abertura do mercado, prevista no PGO, representaram uma enorme mudança e determinaram, juntamente com a disponibilidade de fontes internas, a abertura do mercado brasileiro de telecomunicações. Para concorrer as teles fixas e a operadora de longa distância EMBRATEL, o governo criou as empresas-espelho. O primeiro leilão de concessão dos espelhos aconteceu o dia 15 de janeiro de 1999. Empresa espelho é o nome pelo qual estão sendo tratadas as empresas que receberam autorização para explorar o Serviço Telefônico

Fixo Comutado – STFC, nas áreas definidas pelo Plano Geral de Outorgas (Tabela 2.7) e que concorrerão com as teles fixas oriundas da privatização da TELEBRAS.

Tabela 2.7. Regiões do Brasil de acordo ao Plano Geral de Outorgas.

Região	Estados e Municípios
REGIÃO I	Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo, Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí, Maranhão, Pará, Amapá, Amazonas e Roraima.
REGIÃO II	Distrito Federal e dos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Goiás, Tocantins, Rondônia e Acre.
REGIÃO III	Estado de São Paulo.

A espelho da TELESP encalhou mas surgiram a INTELIG [35] (espelho da EMBRATEL) e a Vésper (espelho da TELEMAR [36]). Apenas em abril de 1999, que a Vesper comprou a licença do espelho da TELESP, formando a Vésper São Paulo (Tabela 2.8).

Tabela 2.8. Áreas de atuação e acionistas de empresas concessionárias e empresas-espelho no setor de telefonia fixa no Brasil (Ventura, 2004).

Áreas de atuação	Empresas Concessionárias	Empresas-espelho
Região I	Tele Norte – Leste Andrade Guitierrez Inepar BNDES participações Seguradoras do BB	Cambrá Bell Canadá WLL (EUA) Qualcomm SLI Wireless Vicunha
Região II	Tele Centro- Sul Itália Telecom Lighte=Algar Opportunity Splice	GVT Global Village (Holanda) ComTech (EUA) RSL (EUA)
Região III	TELESP Telefônica (Espanha) Iberdrola (Espanha) Banco Bilbao (Espanha)	Vesper Bell Canadá WLL (EUA) Qualcomm Grupo Liberman (Argentina)
Região IV	EMBRATEL MCI (EUA)	Intelig Sprint (EUA) France Telecom National Grid

[35] A Intelig Telecom é uma empresa de telecomunicações que atua no mercado de ligações de longa-distância nacional e internacional, transmissão de dados e telefonia local (segmento voltado para empresas). A Intelig possui como acionistas a National Grid (com 50% do capital), France Telecom (com 25%) e Sprint (com 25%), e atua no mercado brasileiro desde janeiro de 2000.

[36] Telemar Norte Leste SA. é o nome da empresa de telecomunicações que hoje atende com a marca Oi, cobrindo 64% do território Brasileiro. A Telemar é a maior empresa brasileira em seu ramo em faturamento e em número de telefones instalados.

A ênfase em acesso universal e a introdução de competição foram os dois mais importantes pilares que conduziram todo o trabalho durante o processo de privatização e, mesmo depois de sua implantação, continuam importantes até hoje nas decisões tomadas pela ANATEL.

As regras criadas, em termos de objetivos de universalização e qualidade, são os pontos importantes dos contratos de concessão e sinalizam quando os objetivos corporativos podem ser considerados legalmente atingidos, permitindo a entrada em outros mercados fora da área original da concessão (Anuatti Neto; Domingos, 2003).

O Serviço de Telefonia Fixa Comutado (STFC) é prestado no Brasil pelas seguintes categorias de empresas:

- ***Concessionárias:*** Formadas por empresas do sistema TELEBRAS privatizadas em 1998 e alguns casos especiais como CTBC e Sercomtel. Têm mais obrigações que as demais. De modo a adequar estas concessionárias às regiões do PGO elas foram divididas em 34 setores.
- ***Espelhos:*** Empresas que receberam autorizações em 1999. Uma para cada Região.
- ***Espelhinhos:*** Autorizações concedidas para empresas em municípios que as empresas espelhos não tiveram interesse em atender.
- ***Novas Autorizações:*** A partir de 31 de dezembro de 2001 deixou de existir um limite para o número de prestadores de STFC por região.
- ***SMP:*** As Operadoras de Serviço Móvel Pessoal (SMP) que tiveram as suas autorizações outorgadas via licitação ou pela migração do Serviço Móvel Celular (SMC) receberam autorizações de LDN e LDI tendo por área de prestação de serviço todo o território nacional.

2.4.4. Fundos Públicos de Telecomunicações

Existem três fundos públicos, o FISTEL (Fundo de Fiscalização das Telecomunicações), FUNTTEL (Fundo Para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações), e FUST (Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações).

O FUNTTEL e o FUST foram criados no governo Fernando Henrique Cardoso, no rastro da privatização. Ambos foram instituídos no ano 2000 e são cobrados com base na receita operacionais brutas das operadoras de telefonia. No que segue descreveremos sucintamente estes três fundos.

- **Fundo de Fiscalização das Telecomunicações – FISTEL**

O Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (FISTEL) criado pela Lei nº 5070 de 7 de julho de 1966, tem como finalidade 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.

As principais fontes para seu financiamento provem das Taxas de Fiscalização de Instalação (TFI) e de Funcionamento (TFF); e do 50% das receitas de outorga de concessões, permissões e autorizações de uso de radiofreqüências e as decorrentes de multas previstas na Lei Geral das Telecomunicações.

A autonomia financeira da agência ANATEL está assegurada, principalmente, pelos recursos do FISTEL, o qual é de sua exclusiva gestão. A ANATEL, em sua proposta orçamentária anual e no plano plurianual, deve destinar recursos ao Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST), após sua instituição por lei, bem como os valores a serem transferidos ao Tesouro Nacional Brasileiro.

- **Fundo de Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações – FUNTTEL**

O Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (FUNTTEL), foi instituído pela Lei no 10.052, de 28 de novembro de 2000, com o objetivo de estimular o processo de inovação tecnológica, incentivar a capacitação de recursos humanos e fomentar a geração de empregos, promover o acesso de pequenas e médias empresas a recursos de capital de modo a ampliar a competitividade na indústria brasileira de telecomunicações.

A gestão deste Fundo está no âmbito do Ministério das Comunicações. Seu objetivo é estimular o processo de inovação tecnológica, incentivar a capacitação de recursos humanos, fomentar a geração de empregos e promover o acesso de pequenas e médias empresas a recursos de capital, de modo a ampliar a competitividade da indústria brasileira de telecomunicações.

Suas fontes de financiamento originam-se do 0,5% sobre o faturamento líquido das empresas prestadoras de serviços de telecomunicações e contribuição de 1% sobre a arrecadação bruta de eventos participativos realizados por meio de ligações telefônicas, além de um patrimônio inicial resultante da transferência de R$ 100 milhões do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (FISTEL).

Os recursos do FUNTTEL poderão ser utilizados exclusivamente no interesse do setor de telecomunicações, para o desenvolvimento tecnológico, pelas seguintes instituições: i) Instituições de ensino, públicas ou privadas, brasileiras, em funcionamento no Brasil, sem fins lucrativos; ii) Instituições de pesquisas, públicas ou privadas, brasileiras, em funcionamento no Brasil, sem fins lucrativos; iii) Empresas brasileiras prestadoras de serviços de telecomunicações; iv) Empresas brasileiras fornecedoras de bens e serviços para o setor, desde que engajadas na produção efetiva no País.

As instituições de pesquisa executoras de projetos apoiados pelo FUNTTEL deverão necessariamente estar credenciadas junto ao CATI (Comitê da Área de Tecnologia da Informação), ligado à Secretaria de Política de Informática do Ministério da Ciência e Tecnologia.

Os recursos do FUNTTEL serão aplicados pelos Agentes Financeiros (BNDES e FINEP [37]) exclusivamente nos programas, projetos e atividades do setor de telecomunicações que assegurem, no País, a pesquisa aplicada e o desenvolvimento de produtos, tais como equipamentos e componentes, além de programas de computador, levando-se em consideração a produção local com significativo valor agregado.

[37] A Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) é uma empresa pública vinculada ao Ministério da Ciência e Tecnologia. Foi criada em 24 de julho de 1967, para institucionalizar o Fundo de Financiamento de Estudos de Projetos e Programas, criado em 1965.

- **Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST)**

Até 2001, existia no Brasil mais de 7 mil localidades sem telefones ou qualquer meio de telecomunicação, distante de tudo e de todos. Ao realizar-se a privatização do monopólio estatal dos serviços de telefonia fixa era um dos objetivos principais da reforma promover a "universalização" destes serviços. Com a privatização das telecomunicações, a ANATEL estabeleceu **metas de universalização** [38], criadas para garantir que o futuro e a cidadania chegassem a todos os brasileiros.

No artículo 79 da Lei Geral das Telecomunicações de 1997 define-se que as metas de universalização são as que objetivam possibilitar o acesso de qualquer pessoa ou instituição de interesse público o serviço de telecomunicações, independentemente de sua localização e condição socioeconômica, bem como as destinadas a permitir a utilização das telecomunicações em serviços essenciais de interesse público.

Para cobrir a parcela do custo exclusivamente atribuível ao cumprimento das obrigações de universalização de prestadora de serviço de telecomunicações, que não possa ser recuperada com a exploração eficiente do serviço, era previsto o uso de recursos orçamentários do governo, bem como de um fundo específico, que acabou sendo chamado de Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST).

Em 17 de agosto de 2000, foi editada a Lei n.º 9.998, instituindo o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações [39] (FUST). O Fust cobrirá os custos de expansão dos serviços de caráter social nas áreas que não geram lucro para as operadoras [40]. Será constituído por receitas orçamentárias da União, pela contribuição de 1% sobre a

---

[38] Universalização é o direito de acesso de toda pessoa ou instituição, independentemente de sua localização e condição sócio-econômica, aos serviços de telecomunicações.

[39] Art. 1º Fica instituído o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – Fust, tendo por finalidade proporcionar recursos destinados a cobrir a parcela de custo exclusivamente atribuível ao cumprimento das obrigações de universalização de serviços de telecomunicações, que não possa ser recuperada com a exploração eficiente do serviço, nos termos do disposto no inciso II do art. 81 da Lei no 9.472, de 16 de julho de 1997.

Art. 5º Os recursos do Fust serão aplicados em programas, projetos e atividades que estejam em consonância com Plano Geral de Metas para Universalização (PGMU) de serviço de telecomunicações ou suas ampliações que contemplarão, entre outros, os seguintes objetivos:

- Os recursos do FUST somente podem ser utilizados em serviço prestado em regime público.
- O único serviço prestado em regime público é o STFC, cujas principais metas de universalização já são atendidas pelas obrigações constantes dos Contratos de Concessão.
- A Lei do FUST possibilita o uso dos recursos para a oferta de outros serviços, além do STFC, como o Serviço de Comunicações Multimídia[39] (SCM) que possibilita o acesso banda larga à Internet, desde que prestados em regime público.

[40] Parte dos recursos do FUST, vão custear o programa de acesso aos portadores de deficiência auditiva, assegurando o fornecimento de acesso telefônico àquelas instituições de apoio a essa comunidade, bem como o pagamento mensal da assinatura básica, além do fornecimento, instalação e manutenção de equipamentos apropriados, os recursos serão repassados às prestadoras do Serviço Telefônico Fixo Comutado contratadas para tal fim.

receita bruta das operadoras e de 50% dos recursos arrecadados pela ANATEL, referentes a concessões de serviços públicos, exploração de serviços privados e direito de uso de radiofreqüência, até o limite de R$700 milhões por ano.

Os recursos do FUST serão destinados à implementação de uma política de universalização dos serviços de telecomunicações, adicionalmente às obrigações já contratadas com as prestadoras do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), destinados ao atendimento a localidades com menos de 100 habitantes, regidas pelo Plano Geral de Metas para a Universalização do STFC.

O FUST vai possibilitar redução das contas dos serviços de telecomunicações em escolas para uso de redes digitais, instalação de redes de fibras ópticas, atendimento a áreas remotas e de fronteiras e aos órgãos de segurança pública, acessos individuais a instituições de deficientes, e implantação da telefonia rural.

2.5. A PRIVATIZAÇÃO DAS TELECOMUNICAÇÕES NO PERU

2.5.1. As telecomunicações no Peru antes da privatização

No setor de telecomunicações, os serviços eram oferecidos por duas empresas a *Compañia Peruana de Teléfonos S.A.* (CPT) que oferecia serviços de telefonia local fixa na cidade de Lima, capital da republica. E a *Empresa Nacional de Telecomunicaciones del Perú* (ENTELPERU), que estava a cargo do serviço de telefonia no resto do país; além de estar encarregado do serviço de comunicações de distancia nacional e internacional para todo o território peruano.

As telecomunicações no Peru, antes de sua privatização enfrentava severos problemas de diversa índole, como por exemplo pouca densidade telefônica, serviços de má qualidade, tarifas não acordes com o serviço. Situação que levou ao governo, empreender uma profunda reforma estrutural neste setor, com o objetivo de modernizá-lo, satisfazer apropriadamente a demanda (incluindo as regiões mais pobres do país) e oferecer serviços de qualidade com padrões internacionais, no marco de uma estrutura tarifaria competitiva.

Para Campodónico, existem três razões que explicam o escasso investimento no setor:

> A primeira porque desde 1983 o Estado peruano dispôs que as empresas estatais deixaram de pagar as dívidas estrangeiras, pelo que as empresas públicas, em geral, deixaram de ser sujeito de crédito no mercado financeiro internacional; Em segundo lugar, porque a retração das rendas fiscais limitou severamente a despesa em infra-estrutura; e finalmente porque as tarifas - especialmente de telefonia local fixa- eram fixadas debaixo dos custos operativos, o que fazia que as empresas não puderam ter as margens mínimas para financiarem seus planos de expansão (Campodónico, 1999, p. 9).

A densidade telefônica no Peru era baixa, de 2,6 linhas para cada 100 habitantes em 1992 e de 2,94 linhas em 1993. A baixa densidade telefônica no Peru, foi pelo pouco investimento na expansão da rede telefônica durante as décadas setenta e oitenta. O investimento no *Entel-Perú*, foi um dos mais baixos do setor de empresas públicas peruanos, cujo investimento era ao redor do 0,10 a 0,14% do PIB, o qual era amplamente insuficiente para cobrir as necessidades do setor de telecomunicações. Conforme a Tabela 2.9, entre os paises latino-americanos o Peru era o país que tinha menos densidade telefônica (Campodónico, 1999).

Tabela 2.9: Densidade telefônica em paises selecionados (1993). (UIT, 1994)

Pais	Densidade telefônica [1]	Acessibilidade ao telefono [2]	PIB *Per Capita*
Peru	2,94	10,10	1450
Bolívia	3,04	11,00	700
Paraguai	3,06	9,70	1425
Equador	5,31	19,70	1150
Chile	11,01	39,10	3035
Colômbia	11,27	33,90	1305
Países de renda media3	9,19	28,10	1740
Brasil	7,51	21,00	2570
México	8,79	25,30	3880
Venezuela	10,02	37,70	2985
Argentina	12,29	27,90	6910
Uruguai	16,84	44,20	3645

(1) Linhas por cada 100 habitantes.
(2) Linhas por cada 100 lares.
(3) Densidade media para dito grupo de paises ao qual pertence o Peru.

Segundo padrões internacionais registrados pelo Banco Mundial, um país como o Peru com um PIB *per capita* que tinha em 1992 demandava pelo menos 11 linhas por cada 100 habitantes. A baixa densidade telefônica do Peru também era evidente quando era comparada com outros paises da região, não só com os de maiores ingressos *per capita*

como Argentina, México, Venezuela e Brasil; mas também com paises de menores ingressos per capita como Bolívia e Equador (Osiptel, 1995).

Existia uma grande demanda insatisfeita pelo serviço telefônico. O tempo médio de espera para a instalação de um telefone era 117.6 meses; enquanto no Brasil era de sete meses (Tabela 2.10)

Tabela 2.10: Tempo de espera em anos em 1993. (UIT, 1994)

Pais	Espera em anos
Peru	9,80
Bolívia	3,00
Paraguai	1,10
Equador	2,40
Chile	0,90
Colômbia	1,40
Brasil	0,70
México	0,90
Venezuela	3,90
Argentina	1,30
Uruguai	2,60

As linhas telefônicas também estavam distribuídas desigualmente, concentrando-se em Lima e nos lares mais ricos. Os serviços de telefones públicos eram bastante reduzida de 0,41 telefones públicos para cada mil habitantes. Enquanto para o Brasil era de 1,91 para cada mil habitantes (Tabela 2.11) (UIT, 1994).

Tabela 2.11: Telefones Públicos por cada 1000 habitantes em 1993.

Pais	Ratio
Peru	0,41
Paraguai	0,27
Equador	0,27
Chile	1,32
Colômbia	1,57
Países de renda media[1]	0,74
Brasil	1,91
México	1,47
Venezuela	2,42
Argentina	1,41
Uruguai	1,80

[1]Ratio médio para dito grupo de paises ao qual o Peru pertence.

A qualidade do serviço, segundo informe do Banco Mundial, somente o 35 ou 40% das ligações eram completadas em 1992; devido especificamente à tecnologia obsoleta (Tabela 2.12).

Tabela 2.12: Grau de digitalização em porcentagem (1992).

Empresa	Digitalização (%)
Entel Peru (Peru)	18,0
CPT (Peru)	41,0
Telmex (Mexico)	58,0
CTC (Chile)	85,4
Telefonica (Argentina)	34,6
Telecom (Argentina)	27,0
Telebrás (Brasil)	39,8

Tarifas, os reduzidos níveis de investimentos de CPT e Entel-Perú refletia nos exíguos lucros das empresas, que as tarifas telefônicas estavam por debaixo dos custos. Este fato impedia que as empresas estatais geraram os recursos necessários para expandir a rede e melhorar a qualidade do serviço. As tarifas não se estabeleciam em função de uma estrutura definida por critérios técnicos, as decisões políticos eram que guiavam a fixação de preços, gerando uma distorção que impedia que a estrutura tarifaria abonara os custos de brindar serviço (Ruiz, 2002).

O governo subsidiava serviços de telefonia local, com elevadas tarifas para longa distancia internacional. O custo de instalação de uma linha telefônica em 1993 era US$ 1500. A tarifa mensal era muito reduzido de US$ 2 em 1993 (Pasco; Font, 2000).

Os custos operativos do serviço telefônico por linha eram significativamente elevados. Os custos operativos anuais por linha em 1992 no Peru eram superiores a US$ 900, enquanto para o Brasil era em torno a US$ 230 (Osiptel, 1995).

Neste sentido, se estabeleceram dos eixos básicos para a privatização. Primeiro o desenho do novo marco legal para o setor das telecomunicações que fosse moderno, transparente e flexível, com a finalidade de promover o investimento privado e a livre competição no setor. A responsabilidade desta ação foi designada ao *Ministerio de Transportes y Comunicaciones* que trabalhou em coordenação com o *Comité Especial de las Telecomunicaciones* (CEPRI-TELECOM).

E o segundo foi a privatização das empresas de telecomunicações, com o objetivo de transferir a CPT e ENTEL PERÚ S.A. a um operador telefônico de capital estrangeiro para que assumisse a tarefa de executar a modernização; já que, era obvio que nem o Estado, nem o setor privado nacional estariam em capacidade de aportar os recursos

necessários para enfrentar os consideráveis investimentos que o setor requeria para desenvolver-se (Osiptel, 1995).

Em agosto de 1990 o Peru se embarcou num drástico programa de estabilização e de reforma estrutural que incluía, programas de privatização de empresas públicas entre elas as empresas de telecomunicações.

A reforma das telecomunicações no Peru se inicia com a *Ley de Telecomunicaciones* de 1991 (Decreto Legislativo nº 674) que permitia o investimento privado no setor impulsionando o primeiro progresso notável da rede. Partia-se de uma situação onde o monopólio estatal não tinha logrado expandir o serviço, pela penetração estancada em torno a 2 linhas por 100 habitantes (Ahciet, 2004).

O 28 de abril de 1993, foi promulgado o *Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones*. O 12 de janeiro de 1994 se publicou a *Ley de Desarrollo Constitucional nº 26285,* que estabelecia a desmonopolização progressiva dos serviços públicos de telecomunicações. Posteriormente, o 18 de fevereiro de 1994 se promulgou o *Reglamento da Ley de Telecomunicaciones*, e o 9 de agosto de 1994 o *Reglamento del Organismo Supervisor de la Inversión Privada em Telecomunicaciones* (OSIPTEL). Estes marcos legais estabeleciam o interesse nacional de modernização e desenvolvimento do setor. Seu principal objetivo era criar as condições propicias para atrair os investidores.

As principais mudanças do novo marco legal foram à eliminação da exclusividade que o setor público tinha para investir nas telecomunicações e transferir ao setor privado o protagonismo de seu desenvolvimento e modernização. O novo marco legal também criou o *Fondo de Inversión de Telecomunicaciones* (FITEL), para financiar os serviços de telecomunicações em zonas onde sua exploração comercial não fora rentável e foram áreas rurais ou de interesse social. Para financiar tais atividades, a lei estabeleceu que as empresas de serviços públicos de telecomunicações financiariam a FITEL, através de uma transferência de uma porcentagem de seus ingressos (Osiptel, 1995).

Além disso, a nova legislação introduz o conceito da defesa dos interesses dos usuários de telecomunicações, ao estabelecer que toda operadora de serviços públicos de telecomunicações deve ter procedimentos expeditivos e eficazes para solucionar os reclamos relativos aos serviços que oferecem. O Estado atribuiu-se a faculdade de legislar

sobre temas de proteção ao usuário e de atuar como última instância administrativa dos reclamos sobre qualidade do serviço, fatura e instalação. Foi uma mudança substancial, respeito à legislação anterior que não contemplava os mecanismos para processar os reclamos nos serviços de telefonia.

Para promover o investimento nas empresas de propriedade estatal, a *Ley de Privatización* estabelece a transferência de ações ou ativos, ou incremento de capital ou outorgamento de concessões, *joint ventures* [41] ou outros contratos similares.

a) ***Transferência de ações ou ativos.*** A transferência de todo ou parte das ações ou ativos da empresa estatal está permitida a través de oferta pública, efetuada na Bolsa de Valores ou em subasta pública. A venta direta pode ser feita a trabalhadores, titulares de contas de poupança (no caso de bancos e empresas financeiras) ou aos usuários de serviços públicos. A venda pode requer que o comprador se comprometa a efetuar novos investimentos na empresa a ser comprada e podem existir outros requerimentos a serem estabelecidos antes que se convoque para a venda.
b) ***Aumento de capital.*** O investimento privado pode ser promovido por aumento de capital a través de aportes ao capital social da empresa. Este método não tem sido utilizado ainda mais o procedimento é similar ao de transferência de ações a través da Bolsa de Valores ou a través de subastas públicas. A utilização deste procedimento dependerá do tipo de empresa a ser privatizada e da recomendação feita por cada CEPRI como sendo a melhor maneira de levar a cabo a transferência ao setor privado. A *Ley de Sociedades* estabelece o procedimento aplicável para o aumento de capital.
c) ***Concessões, joint venture e contratos similares.*** Outro método para levar a cabo a privatização inclui os contratos de joint venture, de gerencia, de arrendamento, de concessão ou outros contratos similares. Nestes casos deve ficar estabelecido que os contratos se celebram como resultado de um processo de seleção que inclui a um número de partes interessadas e que à parte elegida é a que melhor oferece o serviço em qualidade e a um menor custo para o Estado.
d) ***Venda de ativos.*** O último método é aplicável no caso de dissolução ou liquidação, mediante a venda de ativos. Este é o último recurso porque implica que a empresa

[41] *Joint venture* ou empreendimento conjunto é uma associação de empresas, não definitiva e com fins lucrativos, para explorar determinado(s) negócio(s), sem que nenhuma delas perca sua personalidade juridica. Difere da sociedade comercial (partnership) porque se relaciona a um único projeto cuja associação é dissolvida automaticamente após o seu término.

a ser vendida não é rentável, pelo que investidores privados não desejam tomar o risco. Este mecanismo em certos casos é utilizado quando parte da empresa é vendida a través de seus ativos ou unidades de operação.

2.5.2. A Privatização da ENTELPERU e CPTSA

No junho de 1992, o processo de privatização peruano incluiu a *Compañia Peruana de Telecomunicaciones* (CPT) e a Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), formando-se para esse propósito um *Comité Especial para la privatización del Setor de Telecomunicaciones* (CEPRI-TELECOM). Este organismo fixou uma serie de objetivos para determinar o esquema da privatização, os quais foram proporcionadas pelo Poder Executivo (Pasco; Font, 2000).

O critério mais importante do CEPRI-TELECOM, foi de adjudicar o serviço telefônico no Peru a um operador internacional que contara com tecnologia apropriada e com uma presença importante no setor. Pelo que era importante, segundo o CEPRI, estabelecer um período de concorrência limitada (monopólio) a um nível que permitisse a expansão da rede telefônica peruana.

Segundo o CEPRI se estabelecia um período de concorrência limitada de cinco anos no qual não se permitiria a entrada de novos competidores em telefonia fixa. Em troca se exigia ao operador o cumprimento de importantes metas de expansão e melhoria da qualidade dos serviços necessários para um adequado abastecimento da demanda telefônica. Ao concluir o período de concorrência limitada, todos os setores de telecomunicações estariam abertos à competição. Para essa data, as tarifas dos serviços básicos refletiriam sua estrutura de custos, o que permitiria a entrada de novas empresas.

Estabelecia-se um período de rebalanceo tarifário, de cinco anos, no qual, as distorções tarifarias deviam ser reduzidas progressivamente, de maneira que gerem recursos suficientes para financiar o programa de investimentos que se exigia. Este período terminaria na mesma data ou antes da concorrência limitada, mas de nenhuma maneira depois (CEPRI-TELECOM, 1994). Como se aprecia, os incentivos ao

investimento na rede telefônica seria do monopólio por cinco anos e um nível tarifário que permitisse o financiamento dos investimentos necessários para a expansão do setor.

Para a privatização das telecomunicações o CEPRI-TELECOM convocou a um concurso internacional no qual participaram sete empresas internacionais. O dia da subasta para a venda de *Entel-Perú* e CPT S.A., foi estabelecido para o 28 de fevereiro de 1994, e o preço base para as ações de foi fixado em US$ 535 milhões de dólares. Resultando ganhador a empresa *Telefônica de Espanha* [42], junto com acionistas peruanos. O resultado do leilão foi inesperadamente alto, a oferta de Telefônica foi de US$ 2,002 bilhões, monto superior à oferta do concorrente *Southwestern Bell International* [43] (US$ 800 milhões), que estava perto do preço base fixada pelo governo (Torero, 2002).

O modelo utilizado na privatização foi do maior ofertante em envelope fechado. A CEPRI-TELECOM, estabeleceu condições para o leilão, que os contratos de compra-venda e de concessão seriam entregues pelos competidores, devidamente assinados, uma semana antes de apresentar suas ofertas econômicas. Neste sentido, a empresa que oferecer a maior proposta seria a ganhadora. A Telefônica de Espanha adquiriu 35% das ações de ambas empresas. O 65% remanente foi repartido da seguinte maneira: 36.4% para os acionistas minoritários e 28.7% no poder do Estado peruano. Até que em julho de 1996 o governo vendeu o 26.6% das ações que ainda possuía a investidores individuais, através de um programa (Programa de Participación Ciudadana). O Estado peruano ficou só com o 2% das ações restantes, segundo a Tabela 2.13 (Campodónico, 1999).

Tabela 2.13: Resultado da Subasta de CPT & Entel Perú S:A.

Consorcio	Oferta (em milhões de dólares)
Telefonica del Peru Telefonica Internacional de Espanha, Graña & Montero, Banco Wiese.	2 002
Peruvian Telecommunications Holdings Limited Southwestern Bell International. Korea Telecom, Daewoo Telecom Condumex – Carso (empresas mexicanas), Banco de Credito del Peru, Overseas Limited.	857
Telecomicaciones Peruanas GTE, Companhia Portuguesa Radio Marconi, Empresa Brasileira de Telecomunicações.	803

[42] A Telefônica de Espanha já tinha investimentos similares na América Latina, no Chile comprou a *Compañia de Telefonos CTC* e na Argentina a *ENTEL*.
[43] AT&T Southwest é uma empresa de telecomunicações e forma parte do Holding AT&T. A empresa foi conhecida -até 2005- como Southwestern Bell Telephone Company que foi o nome comercial de Southwestern Bell Telephone, L.P.

O acordo da privatização previa a fusão das duas empresas de telecomunicações peruanas, assim a CPT e ENTEL fusionaram-se, ficando *Telefónica del Perú S.A.A.* Estabeleceram-se certas condições: exigiu-se, levar a contabilidade separada por unidades de negocio, assim como a criação de uma sucursal separada que se encarregaria exclusivamente dos serviços de longa distancia.

Inicialmente foi concedida a *Telefónica del Perú*, um período de cinco anos, o monopólio nacional do subministro de linhas telefônicas, ligações locais, de longa distância nacional (LDN) e de longa distância internacional (LDI) em todo o país. E simultaneamente foi criado o *Organismo Supervisor de Invesión Privada en Telecomunicaciones* (OSIPTEL) (Torero, 2002).

2.5.3. Universalização do acesso

O objetivo do acesso universal é de garantir o acesso coletivo às populações rurais a serviços de telecomunicações básicos. Em termos práticos significa pôr ao alcance dos cidadãos serviços de telecomunicações básicos coletivos a distâncias razoáveis de suas residências. No compromisso entre desenvolvimento e bem-estar da população e rentabilidade o Estado define parâmetros tais como a densidade de telefones públicos (TUPs) por habitantes ou por localidades, a distância entre cada centro telefônico, o tipo de serviços e suas condições, junto a outros elementos de desenvolvimento.

Existem diferentes enfoques de universalização. Reformas baseadas no mercado (privatizações, concorrência, etc), obrigações de serviço: (condições impostas nas concessões, etc), subsídios cruzados (impostos a operadoras concessionárias entre diferentes serviços), cargos por déficit de acesso (pagados por operadores para subsidiar déficit de acesso das concessionárias), fundos específicos (administrados de maneira independente, proveniente de diversas fontes para subsidiar programas de universalização).

A demanda por telefones em zonas rurais é limitada, pelo reduzido nível de renda familiar, a baixa densidade demográfica e o baixo nível de escolaridade da população. Também a oferta dos serviços é limitada por elevados valores de investimento e de operação, a elevada percepção de risco, a reprimida demanda limita expectativas de

rentabilidade privada, pouca informação e conhecimento de potencialidades da área rural, agravado por difíceis condições geográficas. Todo isto faz que as ofertas rurais de telecomunicações sejam escassas e de reduzida qualidade e limitado crescimento de demanda.

Estas características de demanda e oferta determinam a limitada rentabilidade de serviços de telecomunicações em zonas rurais. Onde, os serviços não seriam oferecidos por operadores privados, mesmo se levantassem as barreiras regulatorias ou institucionais. Então esta brecha real é coberta com participação do Estado, em princípio de igualdade, oportunidade e papel subsidiário do Estado. Desenho-se políticas de intervenção pública para assegurar a dotação destes serviços à população rural, e de mecanismos econômicos que permitam atrair investimentos privados a áreas rurais.

No Peru a política de intervenção pública para garantir o acesso universal deu-se com a criação do FITEL (*Fondo de Inversión en Telecomunicaciones*) como agência de regulação.

- O "*Fondo de Inversión en Telecomunicaciones* "(FITEL)

O FITEL [44] é o fundo destinado à provisão do acesso universal às telecomunicações. Foi criado como um mecanismo de equidade que financie o desenvolvimento de serviços de telecomunicações em áreas rurais e lugares considerados de preferente interesse social.

Nomeou-se ao OSIPTEL como administrador do fundo, com autonomia frente às outras atividades que a competem. Estabeleceu-se, ademais que os projetos para a aplicação de estes fundos seriam selecionados por OSIPTEL e aprovados pelo *Ministerio de Transportes y Comunicaciones*, tendo em conta os serviços previstos e priorizados pelo *Plan Nacional de Telecomunicaciones.*

[44] Foi criado mediante o *Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones* (Decreto Supremo N° 013-93-TCC do 6 de maio de 1993).

As normas que regulam o FITEL [45] dispõe que os operadores dos serviços públicos de telecomunicações aportem ao fundo, como um direito especial, o 1% do total anual dos ingressos brutos faturados e percebidos. Cada empresa realiza um estimado do aporte e realiza pagos mensais ate completar dito monto. Ao final do ano realiza-se o calculo do aporte total, com a devolução ou pago faltante, de acordo ao caso. Também se somam a estes aportes das empresas, os recursos que se canalizem a través do Tesouro Público, os ingressos financeiros que geram os recursos do FITEL; os créditos de fonte interna ou externa; e os aportes, doações, legados ou transferências por qualquer título provenientes de pessoas, naturais ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras.

Dentro da estrutura orgânica do OSIPTEL, FITEL é uma das seis gerencias de linha e está conformado por uma equipe de profissionais encarregados de desenhar e implementar estratégias orientadas a utilizar eficientemente os recursos que possua o fundo.

Devido à diversificada geografia do país, com muitas zonas de difícil acesso (em especial áreas rurais localizados na cordilheira dos andes e selva amazônica), além dos baixos níveis de ingressos de muitos lares, precisa-se de altos custos de investimento e manutenção dos serviços de telecomunicações em aqueles lugares. Por isso, é missão de FITEL financiar serviços de telecomunicações nessas áreas e lugares declarados de preferente interesse social. Os povoados dessas áreas não podem pagar pelo investimento, o que faz necessário o aporte do Estado para atrair o investimento privado.

Com a finalidade de promover o acesso universal aos serviços de telecomunicações essenciais em áreas rurais e lugares declarados de preferente interesse social, o FITEL tem como objetivos os seguintes:

- Promover o maior acesso da população em áreas rurais e lugares de preferente interesse social aos serviços de telecomunicações;
- Promover a participação do setor privado na prestação dos serviços de telecomunicações em áreas rurais e em lugares de preferente interesse social;
- Promover a participação da população beneficiaria, em áreas rurais e lugares de preferente interesse social, na identificação de suas necessidades;

[45] Decreto Supremo Nº 062-94-PCM. Posteriormente o Decreto Supremo 008-2001-PCM, deroga o D.S. 062-94-PCM, mantendo a porcentagem asignado como aporte a FITEL (o qual tem natureza tributaria) e mantive-se a administração a cargo de OSIPTEL.

- Promover o desenvolvimento social e econômico das áreas rurais e lugares de preferente interesse social mediante o acesso a Internet e a incorporação de estes á sociedade da informação;
- Gerir eficientemente seus recursos.

A estratégia de implementação de projetos de FITEL, considerou que em uma primeira etapa [46] se deveria prover o acesso básico aos serviços de telecomunicações. Isto deu como resultado uma seleção de povoados que maximizaram os benefícios sociais que se derivam do investimento em telecomunicações. Esta abrange perto de 4 milhões de habitantes em aproximadamente 5mil povoados rurais do Peru. A segunda etapa [47] da estratégia, considera incrementar a densidade telefônica de acesso a telefones de uso públicos (TUP) no interior do país e em povoados com serviços insuficientes (aproximadamente 1600 povos que tem entre mil e 5 mil habitantes). Além disso, se ha considerado conveniente deixar aberta a possibilidade de que os usuários em geral, operadores ou investidores, apresentem iniciativas para o desenvolvimento de projetos pilotos em telecomunicações. A ultima etapa [48] considera a massificação dos serviços de telecomunicações, por exemplo: o incremento da densidade de telefones públicos e pontos de acesso a Internet; o desenvolvimento da telefonia fixa nas capitais de distrito que não possuam este serviço, etc.

[46] Os resultados desta etapa se podem ver no projeto piloto *Frontera Norte*.
[47] Esta etapa pode-se visualizar no projeto *Incremento de Teléfonos Públicos*.
[48] Todo isto dentro de uma estratégia denominada *Proyecto de Conectividad.*

CAPÍTULO III. AS AGÊNCIAS REGULADORAS DE TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL E NO PERU

Na América Latina o setor das telecomunicações tem passado por uma série de transformações econômicas e tecnológicas, que vem ocorrendo desde começo dos anos de mil novecentos e noventa. Até, então, o setor era visto como um monopólio estatal, eliminado este monopólio os serviços passaram a ser gerido por grupos privados, são criados complexos arranjos institucionais, que estão em constante mutação. Para garantir a competição e os direitos dos consumidores, cria-se um novo marco regulatório, capaz de reger este difícil segmento que atende serviços de alto interesse público.

As tendências de privatização, liberalização, de abertura à competição, destacaram a importância da regulação, para fomentar investimentos. Para dar confiança aos investidores, estabelecendo regras claras de competência e fundamentalmente para separar a função reguladora (Camelo, 1999). A pressa em levar adiante os processos de privatização eclipsou a necessidade de analises prévios, de preparação do mercado e principalmente de adequação do marco regulador à nova realidade.

O próprio processo elevou, geralmente a posteriori, a preocupação de fortalecer a função reguladora dos serviços públicos que estavam sendo privatizados. Percebia-se que a transferência dos bens e serviços para o setor privado requeria o fortalecimento da capacidade de regulação e fiscalização do mercado e de controle dos serviços públicos privatizados. As novas relações entre o setor público e o privado, exigiam uma normativa que eliminasse, entre outros riscos, a transformação de monopólios estatais em monopólios privados, que favorecesse o princípio de competição e que ao mesmo tempo, protegesse aos consumidores destes serviços e lhe garantissem a oferta crescente e universalização do mesmo.

A transição do monopólio à concorrência tem três retos fundamentais: regras claras mediante as quais a concorrência e a regulação coexistem, repasse de recursos apropriados (subsídios cruzados, permitir o acesso à rede, etc) e arbitragem das regras regulatorias.

Este capítulo abordará as agências reguladoras de telecomunicações, depois de uma breve caracterização geral na América Latina, descreveremos o surgimento e consolidação da ANATEL e OSIPTEL, como órgão regulador do setor de telecomunicações no Brasil e no Peru, respectivamente.

3.1. AS AGÊNCIAS REGULADORAS

A reforma do Estado em particular a privatização, a externalização e a maior autonomia de numerosos serviços antigamente dirigidos pelo governo, evidenciou a necessidade de generalizar o papel regulador do Estado. Entende-se por Estado-regulador a hegemonia da regulação como forma de governo, que implica que o governo abandone seu caráter de produtor e se concentre em gerar e garantir as regras de jogo que a sociedade acordou como regime de convivência.

Para Carlos Stark, os organismos reguladores constituem a "ponta da lança" do processo de mudança, porque respondem a uma nova realidade associada à privatização de serviços públicos.

O termo regulação segundo Carlos Stark:

> Alude a um conjunto de praticas e regulamentações mediante os quais o governo modifica ou orienta a conduta e/ou a estrutura de uma indústria ou serviço público ou privado com o objeto de: a) minimizar custos de transação associados a fatores institucionais, e b) aperfeiçoar a eficiência e a equidade dos mercados de acordo com os interesses sociais (Stark, 2004, p.14).

A regulação, também é entendida, como uma forma contemporânea de ação do Estado:

> Trata-se, em linhas gerais, do modo como a coordenação entre empresas, cidadãos consumidores e os diferentes órgãos do governo se dão quanto à edição de normas, e cujo objetivo primordial é o de estimular, vedar ou determinar comportamentos envolvendo determinados mercados que, por seus traços próprios, requerem a interferência estatal. A ação regulatória se dá por meio de leis, regulamentos e outras regras editados pelo poder público e por entidades às quais os governos delegam poderes regulatórios ou normativos (Sundfeld, 2001).

Para Marcos A. Perez Apud Aragão (2005 p.266), anota que as agências reguladoras são, em essência, organismos típicos do estado de bem-estar, voltadas para

monitorar a intervenção da Administração no domínio econômico, atividade que realizam através do poder regulamentar que lhes é atribuído, mas também, através da função contenciosa e de fiscalização.

As agências reguladoras têm, além de outros objetivos, o de fiscalizar o cumprimento das obrigações assumidas pelos prestadores privados dos serviços públicos concedidos, e também o de proteger os direitos dos consumidores.

As características centrais das agências reguladoras se baseiam em três aspectos:

– O primeiro aspecto é que as Agências são órgãos públicos dotados de autoridade, capazes de exercer coercitivamente suas atribuições.

Para Carlos Ari Sundfeld,

> as agências reguladoras têm em comum o fato de exercerem atividade típica de Estado: "edição de normas, fiscalização, aplicação de sanções, solução de conflitos privados, solução de reclamações dos consumidores" (Sundfeld, 2001).

– No exercício da função regulatória as Agências têm por escopo exercer a regulação estatal sobre a economia. A finalidade para a qual foram criadas as Agências determina várias de suas características:

> amplitude de poderes (poder normativo, de outorga, de fiscalização, sancionatório, de conciliação e poderes de recomendação). ii) A capacitação técnica. iii) Permeabilidade à sociedade. iv) A processualidade, o traço de processualidade, portanto, se manifesta tanto pela observância da idéia de processo (que compreende a figura de partes e o respeito aos seus direitos e à sua participação para o manejo da função pública), quanto no aspecto procedimental (detalhamento do rito e dos procedimentos a serem necessariamente observados pelo regulador para exercício de suas atividades) (Marques Neto, 2003, p. 25).

Para Aragão:

> As agências reguladoras surgem justamente como tentativa de estabilizar as decisões políticas adotadas pelo Legislador em determinado setor objeto da regulação estatal, fazendo com que os objetivos fluidos fixados pela lei, aptos, portanto, a se adaptarem à realidade sócio-econômica, sejam perseguidos de forma estável por estas entidades, dotadas de autonomia frente aos agentes políticos do estado (Aragão, 2005 p.96)

- A independência constitui traço essencial das agências reguladoras. A independência das Agências deve manifestar-se com relação a todos os interesses

envolvidos com a atividade regulatória, há o produtor da utilidade pública, o consumidor e o poder público.

A independência se põe, portanto, essencial para que o regulador possa exercer suas funções de forma eqüidistante em relação aos interesses dos regulados (operadores econômicos), dos beneficiários da regulação (os usuários, consumidores, cidadãos) e ainda do próprio poder político, ficando protegido tanto dos interesses governamentais de ocasião, quanto dos interesses estatais diretamente relacionados ao setor regulado como titular da atividade objeto da regulação (Marques Neto, 2003).

Para Carlos Stark,

> a independência ou autonomia do órgão regulador pode ser vista em três dimensões: i) autonomia respeito dos operadores (privados ou públicos); ii) autonomia em relação com outros sectores (diferentes, mas vinculados aos operadores) e com interesses relacionados a (partidos políticos, câmaras industriais, empresas, etc.); iii) dos ministérios e outras entidades afins na toma de decisões (Stark, 2004. p. 37).

A independência permitirá o exercício da regulação com vistas ao equilíbrio do sistema regulado e à impressão (ponderada e prudente) das pautas de políticas públicas definidas para o setor. A independência se demarca a partir de instrumentos jurídicos, mas só se consagra se o regulador detiver meios e instrumentos para bem exercer suas funções e tiver rigor e transparência para assegurar à sociedade que os objetivos da regulação continuam sendo públicos.

Para Sifontes (1999), a figura de um ente regulador benevolente que maximize o bem-estar coletivo, seria aquele regulador independente do poder político e das empresas reguladas.

Para Carlos Stark (2004), a independência do regulador, na América Latina, é relativa "nenhuma agência reguladora e autônoma ao estilo inglês ou norte-americano".

A independência efetiva do regulador não esta ligada tanto a sua inserção formal (legal) como a sua capacidade gerencial, especifica, incluindo pessoal, financiamento, mecanismos de qualificação e controle de governo e estabilidade institucional. "Depende mais de sua capacidade de gestão", ainda que não é independente por completo do tipo de inserção formal (Stark, 2004, p. 38).

Segundo Marques Neto,

> "...o termo independência não deve dar a entender que se tratem estes órgãos de entes absolutamente não submetidos a qualquer controle. De minha parte, entendo que a submissão a mecanismos e instâncias de controle, ao contrario de ser írrito à independência, constitui traço essencial. Daí porque independência das Agências deve caracterizar o encaixe bastante especifico e excepcional destes órgãos nos poderes do Estado, mas nunca a sua imunidade aos controles institucionais" (Marques Neto, 2003, p. 29).

Há autores [1] que afirmam, que independência em excesso, são incoerentes com o conceito de controle social, a legitimidade democrática pode ser sacrificada e precisa ser balanceada com os seguintes elementos: requerimentos de procedimento estrito, obrigação de prestar contas, sujeição à consulta pública e determinação do escopo para revisão judicial. Com essas salvaguardas, fica evidente que a independência pode ser coerente com o controle social democrático.

Em linhas gerais, os objetivos da missão regulatória, se baseiam em duas perguntas: porque regular? E o que se deve regular?.

Para Jose Claudio Pires e Mauricio Piccinini,

> As funções e as atribuições das agências devem ser estáveis e bem definidas por mecanismos estatutários e por regras estabelecidas pelo Congresso. Possibilitará, entre outras coisas, dois efeitos importantes: a redução dos riscos dos investidores em relação a possíveis atos discricionários do poder concedente e o aumento da capacidade de fiscalização efetiva pelos consumidores no tocante ao cumprimento da missão regulatória pelo regulador. Particularmente, os contratos de concessão, instrumentos mais importante da relação entre o regulador, a empresa e os consumidores devem impor, com clareza, os direitos e obrigações de cada uma das partes envolvidas. Complementarmente, o marco regulatório deve prever câmaras de arbitragem para dirimir conflitos entre os diferentes agentes (Pires; Piccinini, 1999, p. 224).

A ênfase da missão reguladora pode variar de país a país de acordo com cada situação específica. A questão de o porquê regular surge das seguintes necessidades da regulação:

- Garantir o acesso ao serviço (universalidade) de todas as áreas geográficas e setores sociais. Este tema está presente praticamente em todos os países latino-americanos.
- Proteger os interesses dos consumidores, e responder a suas reclamações e consultas.

[1] (Brasil, 2003; Jordana, 1999; Márquez Neto, 2003; Sifontes, 1999; Stark, 2004).

- Supervisar as operações de monopólio público u outros operadores. Mediante regulação de preços, qualidade do serviço e atraindo investimentos.
- Estimular a inovação (identificar oportunidades de novos serviços, remover obstáculos e promover políticas de incentivo à inovação).
- Modificação da estrutura do setor; facilitando a entrada de novas empresas para fortalecer a competência.
- Garantir regras similares para todos os competidores (Martin, 1996; Sancho, 2003).

Das funções e atribuições das agências reguladoras, surge as seguintes questões sobre os quais se deve regular:

- Estabelecer padrões técnicos e operacionais para os operadores e suas operações.
- Fixar padrões de qualidade e monitorar a qualidade do serviço.
- Regulação de tarifas.
- Estabelecer requisitos de publicação de estados financeiros e informes públicos pelos operadores.
- Determinar requisitos técnicos, financeiros e administrativos de interconexão de redes de transmissão.

No Brasil e no Peru, a legislação e suas exposições de motivos estabelecem que a regulação deveria ser feita em prol da defesa da competição e da proteção do consumidor. No momento da criação das autoridades de regulação, prevalecia um discurso fundamentalista no que faz o mercado e suas virtudes. Pregava-se que o mercado resolvia todos os problemas. Bastava "a solução de mercado" de forma que o aparato estatal e os serviços públicos alcançassem os seus objetivos. Para isto, as agências tiveram como propósito principal a proteção e a promoção da competição.

3.2. REGULAÇÃO DE TARIFAS TELEFÔNICAS

Nos países em que os serviços de telecomunicações eram fornecidos por empresas monopolistas estatais, as tarifas eram fixadas com o objetivo de incentivar à universalização dos serviços de telefonia fixa. Com essa finalidade, as tarifas dos serviços de telefonia local (assinatura e pulso) foram mantidas abaixo dos seus custos de

prestação, definindo-se, em contrapartida, tarifas de longa-distância em patamares artificialmente elevados. Configurou-se, assim, um sistema de subsídios cruzados, por meio do qual se pretenderam viabilizar o amplo acesso das populações a serviços considerado essenciais para o exercício da cidadania, mas que, consolidaram durante longo tempo distorções relevantes na estrutura tarifária do setor.

Na passagem do setor de telecomunicações para um regime liberalizado, a inadequação dessa modalidade de regulação de tarifas acabou por ficar explicitada. Tornou-se clara a necessidade de que o valor das tarifas telefônicas fosse ajustado a suas respectivas condições de custos, isto impôs que fossem progressivamente abandonados os esquemas de subsídios cruzados, iniciando-se movimentos de rebalanceamento tarifário nos diversos países nos anos precedentes à introdução da concorrência.

As tarifas se determinam de acordo a três fatores: Preço dos insumos da empresa, produtividade da empresa e pressão da concorrência. Os métodos mais utilizados na regulação de tarifas são a regulação por custo de serviço; a regulação por incentivos e a regulação por limite de preços.

3.2.1. Regulação por custo de serviço (*Rate of Return regulation*)

A regulação por custo de serviço (ou regulação por taxa de retorno fixa), é a forma mais tradicional e compreende a definição pelo regulador de uma taxa de retorno para o capital, que seja "justa" e "razoável". Assim, as tarifas dos serviços serão definidas em função da taxa de retorno acordada entre o regulador e a empresa regulada. Neste tipo de regulação é necessário que o regulador tenha pleno conhecimento dos aspectos contábeis da empresa regulada (Pires,1999).

3.2.2. Regulação por incentivos (*Yardstick Competition regulation*)

Na regulação por incentivos, ocorre um compartilhamento de custos e benefícios entre o regulado e a sociedade. Um exemplo é quando se estabelece que toda vez que a taxa de retorno da firma ultrapassa determinado valor estipulado, os preços das tarifas devem ser reajustadas para baixo, mas só parcialmente, deixando que o regulado

aproprie-se de uma parte do lucro que excede a taxa de retorno prevista. A regulação por incentivos encontra suporte teórico na *teoria das relações agente - principal* e pode ser definida como "a implementação de regras que induzam uma firma regulada a atingir metas desejadas através da concessão de algum poder discricionário, não completo, para a firma" (Torres dos Santos, 2004).

3.2.3. Regulação por limite de preços (*Price Cap regulation*)

Por este regime, a empresa regulada possui a liberdade de fixar o preço das tarifas dentro de um intervalo fixado no contrato de concessão. A tarifação pelo critério *Price Cap* [2], se constitui pela definição de um preço-teto para os preços médios da empresa, corrigido de acordo com a evolução de um índice de preços ao consumidor menos um percentual equivalente a um Fator de Produtividade estabelecido nos contratos de concessão, por meio do qual foram estipulados redutores diferenciados para o reajuste das tarifas dos serviços de telefonia fixa local e de longa distância (Osiptel, 1999).

Foi nesse contexto que o mecanismo do *Price Cap* acabou por se estabelecer como o método de uso mais difundido na regulação das tarifas no setor de telecomunicações. O *Price Cap* foi visto como um mecanismo útil para que fossem enfrentadas as complexidades envolvidas no processo de rebalanceamento de tarifas, também tendo sido considerado mais apto para induzir um comportamento eficiente das empresas reguladas e poupador de esforço regulatório. Atualmente, o *Price Cap* é utilizado pela maioria dos países da OCDE [3], também sendo utilizado largamente na regulação de tarifas do setor de telecomunicações brasileiro e peruano.

O mecanismo do *Price Cap* consiste basicamente em uma regra que define as condições sob as quais o reajuste das tarifas deve ser realizado periodicamente, exercendo limites para o estabelecimento dos valores tarifários praticados, agora, porém, sob condições distintas. Com base nesse dispositivo, seriam criados incentivos para que a

[2] A regra do *Price Cap* determina que, definido o valor inicial da tarifa, o seu reajuste não pode ultrapassar um valor máximo (o preço-teto), cuja magnitude é expressa pela seguinte fórmula: $P_t=P_0+Infl.-X$. Segundo essa fórmula, o valor da tarifa (P_t) deve ser igual ao valor inicialmente (P_0) praticado mais a inflação acumulada ($Infl.$) ao longo do intervalo iniciado com o último reajuste e menos o valor de um parâmetro (X) previamente fixado, esse último correspondente aos ganhos estimados de produtividade para cada ano do período de aplicação do mecanismo.

[3] A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE ou OECD em inglês) é uma organização internacional dos países desenvolvidos e industrializados com os princípios da democracia representativa e da economia de livre mercado. Foi criada em 30 de setembro de 1961, sucedendo à Organização para a Cooperação Econômica Européia, criada em 16 de Abril de 1948.

empresa se esforçasse para alcançar ganhos contínuos de eficiência, visto que toda a diferença entre o preço máximo cobrável e os custos de produção do serviço pode ser por ela apropriada. Isto é, ganhos de produtividade superiores ao valor projetado pelo regulador poderiam ser inteiramente retidos pela operadora do serviço (Alexander, 1996).

O estabelecimento das tarifas telefônicas no regime de *Price Cap* cabe ao regulador apenas a determinação dos dois parâmetros relevantes da formula de reajuste, a saber, o índice de inflação a ser adotado como indexador e o Fator de Produtividade.

Como as características relativas à estrutura dos custos constituem, obviamente, um elemento importante para o bom funcionamento das empresas, a modalidade de regulação baseada no *Price Cap* enfrenta o problema de que o regulador não pode determinar as tarifas das empresas reguladas sem que essas sejam compatíveis com a estrutura de custos do setor. Então o regulador deve estipular padrões de qualidade mínimos; no caso contrário, a empresa regulada pode aumentar sua produtividade diminuindo a qualidade dos serviços propostos.

A idéia central, no que concerne à implementação do Fator de Produtividade, consiste em fornecer, para a empresa regulada as condições econômicas do mercado competitivo. Essas condições se relacionam diretamente, no âmbito da concorrência com a estrutura dos custos, com o nível dos preços e, finalmente, com a eficiência social e econômica do mercado.

3.2.4. O Fator de Produtividade

O Fator de Produtividade é o mecanismo utilizado pelo organismo regulador para realizar a pressão que faria a concorrência no mercado. Este mecanismo é utilizado quando o produto se encontra ofertado em condições de posição de domínio o monopólio (OSIPTEL, 1996).

O fator se calcula sobre a base de informação histórica da empresa regulada, da industria das telecomunicações e da economia no seu conjunto. Neste sentido, o Fator busca estimar expectativas sobre as mudanças (melhoras) na produtividade da empresa,

e dos preços dos insumos, e é em função as mudanças destas e outras variáveis relevantes que se estabelece à evolução futura dos preços regulados (Cobb, 1928).

O Fator de Produtividade pode ser entendido como um mecanismo redutor aplicado ao reajuste de tarifa com o objetivo de compartilhar os Ganhos de Produtividade (produzir mais com menos insumos) com o usuário e incentivar a busca de eficiência pelas concessionárias, resultando em benefícios para a sociedade. Trata-se de redutor aplicado à tarifa com o objetivo de repassar os ganhos de produtividade ao consumidor final.

O cálculo do Fator de Produtividade por concessionária penaliza as empresas que mais buscaram a eficiência no passado. Ou seja, empresas que apresentaram no período menores ganhos de produtividade teriam um reajuste maior (por terem um fator mais baixo) se comparadas às empresas que obtiveram ganhos de produtividade. Ter um fator individualizado distorce todo o mecanismo de incentivo que visa estimular a concorrência entre as concessionárias.

Por outro lado, estipular um Fator de Produtividade único de referência para o setor poderá, por exemplo, estimular a concorrência entre as empresas. Um Fator de Produtividade único poderá acelerar a busca por novos mercados, estimulando a concorrência no setor. A utilização de um valor único para o Fator de Produtividade é a prática mais comum entre os países que implementaram a regulação por incentivo no setor de telecomunicações a partir da década de 90.

Uma das vantagens desse mecanismo, que se tornou comum em outros países, sobretudo a partir da experiência inglesa, é estimular o esforço de inovação e redução de custos pelas empresas. Assegura-se a transferência de ganhos para o consumidor, ao mesmo tempo em que se estimula a eficiência ao abrir a possibilidade de maiores lucros para as empresas que lograrem reduções de custos superiores a um Fator X de Produtividade predeterminada.

3.3. CARACTERÍSTICAS GERAIS DA REGULAÇÃO DAS TELECOMUNICAÇÕES NA AMÉRICA LATINA

O setor das telecomunicações na América Latina se desenvolvia no âmbito do monopólio natural [4]; razão pela qual não era necessária uma regulação independente do operador. Na maioria dos países o operador nacional era uma parte do governo e, em conseqüência, operador e regulador geralmente era um só ao mesmo tempo.

Juan Martin, explica que as transformações na América Latina foram amplas e profundas.

> Em poucos anos o Estado interventor, protecionista e facultativo cedeu lugar à desregulação econômica, caracterizada pela concessão do Estado subsidiário e logo, a enfoques mais pragmáticos que tendem a privilegiar a complementação entre Estado e mercado. Em efeito, enquanto, os governos vão abandonando seu papel de empresário-administrador da atividade econômica com o desmantelamento do aparato estatal, surge à necessidade de regulamentar áreas e processos potencialmente conflitantes desde a perspectiva da eficiência econômica e do bem-estar social (Martin, 1996, p.7).

Durante os anos de mil novecentos e noventa, à medida que se foi definindo novos marcos institucionais nos países de América Latina, a opção predominante foi a criação de órgãos públicos autônomos, chamados geralmente ente ou órgãos reguladores, que tomaram a forma de "agências reguladoras", encarregando-se de numerosas funções, muito diversificadas de país a país, desde a função de vigiar e controlar os novos mercados incipientes, até dirigir o processo de liberalização, realização de políticas distributivas e inclusive impulsionar a privatização do setor (Jordana,1999).

O modelo de regulação adotada na América Latina, é um modelo misto: baseado em agência reguladora, com uma presença importante de organismos gerais antimonopólios e legislações específicas e globais. No setor de telecomunicações predomina o modelo de agências (Stark, 2004).

Às agências reguladoras se tem outorgado o poder de supervisionar uma parte significativa do mercado de telecomunicações. Sem dúvida, em alguns casos, as funções regulatórias chaves se encontram compartilhadas com o ministério do setor, ou estão divididas entre várias agências reguladoras que operam na mesma indústria (UIT, 2000).

[4] A situação de monopólio natural pode ser definida como aquela na qual uma única empresa provê o mercado a um menor custo do que qualquer outra situação, dado um determinado nível de demanda, devido ao aproveitamento máximo das economias de escala e de escopo existentes (Pires, 1999, p. 219).

As opções mais comuns entre os países foram em parte o estabelecimento temporal de duopólios legais, em distintos sub-setores das telecomunicações; nos quais se davam vantagens reguladoras ao operador entrante, com o objetivo de evitar o exercício de um monopólio, pelo operador dominante (Brasil ou Colômbia, por exemplo); por outra parte, o estabelecimento de contratos com operadores, com os que se concordava uma série de objetivos sobre investimento, expansão das redes e qualidade em troca de ceder uma concessão monopolista por alguns anos (Peru, Argentina, México, por exemplo).

Para Jordana (1999), ambas opções tinham como objetivo:

> "... obter valor estratégico ao processo de transição do monopólio ao mercado no sector. Implicitamente, a crença subjacente consistia em que, mediante a intervenção pública durante o período de transição basicamente de caráter regulativo, se podia modelar a configuração futura do mercado. O objetivo era que se orientasse da forma mais 'natural' possível, a dar cobertura aos objetivos de política pública pranteados (tarifas baixas, extensão dos serviços, inovação tecnológica,...), minimizando pelo tanto a necessidade de futuras intervenções diretas de caráter distributivo" (Jordana, 1999. p. 11).

O surgimento das agências reguladoras no setor de telecomunicações tem sido uma característica comum aos processos de privatização realizados nas últimas décadas na América Latina. Neste sentido as agências reguladoras são teoricamente uma condição necessária para que a atividade reguladora tenha bons resultados e se transfiram aos consumidores (Sifontes, 1999; Stark, 2004).

Desta forma é comum ver depois dos processos de privatização o estabelecimento de agências reguladoras, no começo do ano de mil novecentos e noventa existia um único ente regulador na região e logo depois durante os anos de mil novecentos e noventa e nove foram criados vente agências reguladoras, já no começo do ano dos mil existiam vente e dois agências reguladoras (Fig. 3.1). Este processo esteve intimamente relacionado com a tendência de privatização na região. A América possui atualmente a mais alta proporção de agências reguladoras no mundo (UIT, 2000).

Na América Latina não tem sido fácil a assimilação de conceitos de "regulador independente", por várias razões tanto, de tradição política como jurídica. Na prática, se tem utilizado mais os reguladores semi-independentes. Também devemos notar em alguns casos o insuficiente desenvolvimento político e pequenas economias de alguns

países que determinam que a influência de grandes operadores de serviços públicos é particularmente forte frente ao regulador e ao governo (Melo, 2002).

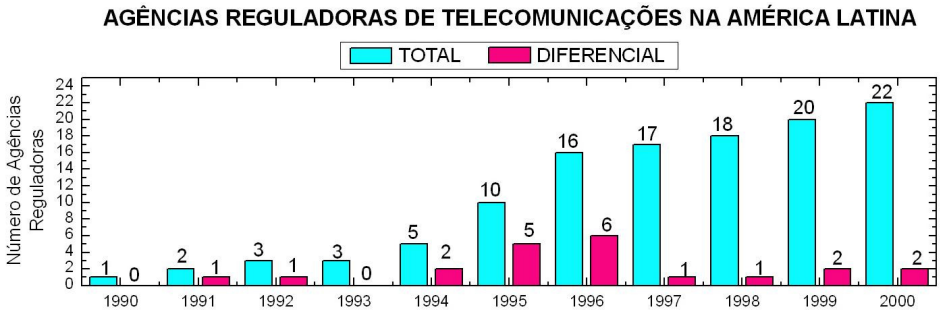

Figura 3.1. Evolução das agências reguladoras na América Latina (UIT, 2000).

Na América Latina, na maioria dos países, as agências reguladoras de telecomunicações concentram a maior parte das funções reguladoras da atividade econômica. Ao redirecionar serviços públicos, através da concessão e/ou delegação de sua exploração à iniciativa privada o Estado viu-se obrigado a montar uma estrutura de regulação econômica e fiscalização destes serviços concedidos, criando entes reguladores, que se consubstanciam em um novo modelo institucional.

As telecomunicações, na América Latina apresentam certo grau de "regulação internacional", na prática, existem diversos foros e instituições internacionais de regulação de telecomunicações e praticamente todos os países têm subscrito os convênios internacionais respectivos (Melo, 2002). O Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), a Organismo Mundial de Comércio (OMC), a União Internacional de Telecomunicações (UIT) representam um marco importante na regulação de serviços de telecomunicações.

A criação do Grupo de Negociações Básicas de Telecomunicações (GNBT), no âmbito do Acordo Geral sobre Serviços (GATS), teve como função estabelecer disciplinas regulatórias, avançar a quantidade e a qualidade dos compromissos, e examinar as possíveis distorções no comércio de serviços.

O GNBT buscou uma nova abordagem regulatória para as telecomunicações, fomentando a concorrência no setor: assegurando a interconexão, critérios de transparência no processo de licitação, políticas de serviço universal, princípios de independência regulatória e alocação de recursos escassos. Incluiu também, várias medidas de salvaguarda, com o objetivo de evitar que os monopólios nacionais de telecomunicações explorassem sua posição dominante no mercado e impedissem a

concorrência. Salienta-se a previsão de uma entidade regulatória independente para as telecomunicações básicas (Ventura, 2004).

Outro aspecto mais notável da regulação das telecomunicações se vincula ao ritmo de inovação tecnológica do setor. As mudanças tecnológicas e serviços afetam os padrões de telecomunicações no mercado mundial. A evolução tecnológica não só tem determinado a redução de custos dos serviços tradicionais, mas também a contínua aparição de novos serviços, com capacidades em aumento para transmissão e processamento da informação (Rozas, 2002).

Desta forma, as empresas de telecomunicações devem adotar padrões internacionais para garantir a compatibilidade entre países. Cabe destacar neste sentido, que em 1997, depois de três anos de negociações, os governos de 69 países (95% do mercado mundial das telecomunicações), entre eles o Brasil e o Peru assinaram um acordo no seio da OMC para reduzir as barreiras ao comércio internacional das telecomunicações (Rozas, 2003).

Assim, em 1998 os compromissos a respeito dos serviços de telecomunicações básicas passaram a formar parte dos subscritos em matéria de serviços, Anexos ao Acordo Geral sobre Comércio de Serviços, vigente desde a conclusão da Rodada do Uruguai em 1994. A UIT auxilia os Estados a criarem agências reguladoras efetivas, com esse intuito a organização publicou algumas diretrizes, denominadas, *Best Practices Guidelines*.

No Brasil e no Peru as agências reguladoras são consideradas um instituto novo, surgido apenas a partir da década de mil novecentos e noventa e que se destina a regular, antes do que especificamente serviços públicos desestatizados, as atividades que em geral possuem uma especial sensibilidade para a coletividade.

Em ambos os países as agências reguladoras de telecomunicações concentram a maior parte das funções reguladoras, salvo as que têm relação com condutas monopólicas que normalmente são responsabilidade dos organismos gerais encarregados do tema o Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência [5] (CADE), no Brasil; o *Instituto*

[5] O Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) é uma autarquia federal brasileira que tem como objetivo orientar, fiscalizar, prevenir e apurar abusos do poder econômico, exercendo papel tutelador da prevenção e repressão do mesmo.

Nacional de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual [6] (INDECOPI) no Peru.

3.4. A REGULAÇAO DA TELEFONIA NO BRASIL

No Brasil, com a quebra do monopólio estatal no setor de telecomunicações, em maio de 1995, houve uma reestruturação econômica, política e, sobretudo, regulatória no setor de telecomunicações. Mas depois da privatização, deu-se início a uma nova fase, muito diferente, o Estado decide retirar-se totalmente da operação no mercado de telecomunicações. O grande marco jurídico dessa nova fase foi a Lei Geral de Telecomunicações [7] (Lei nº 9.472, de 16.7.97).

Explica Carlos Ari Sundfeld,

> Um dos mais complexos desafios da reforma das telecomunicações no Brasil foi construir sua base jurídica. Isso demandou boa dose de invenção. Os modelos do direito administrativo brasileiro pareciam avessos aos serviços públicos competitivos. Também soava estranho, para nossa tradição constitucional, criar agências reguladoras independentes (Sundfeld, 2001, p.4).

Um dos propósitos da Lei Geral é formular um quadro regulatório capaz de atrair capital privado para as telecomunicações, em especial das grandes operadoras internacionais, definindo, portanto não só as modalidades de privatização, mas também as condições de interconexão e concorrência na rede básica.

A Lei Geral de Telecomunicações determina em linhas gerais, os seguintes fundamentos: O Estado passa a atuar apenas como regulador do sistema, cabendo basicamente à esfera privada a exploração dos serviços. Ao poder público ficou a responsabilidade de zelar pelo bem-estar dos usuários; a de promover, permanentemente a competição entre as empresas operadoras; a de propor a regulamentação do setor, com vistas a velar pelos interesses maiores dos consumidores, padronização tecnológica,

[6] O Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) é um Organismo Público Descentralizado pertencente a Presidencia del Consejo de Ministros, com autonomia técnica, econômica e administrativa. Tem como função principal gerir a livre concorrência no mercado peruano e para proteger todas as formas de propriedade intelectual; desde as marcas distintivas e os direitos de autor, até as patentes e biotecnologia.

[7] Dentre as principais medidas incluídas na Lei Geral, podem-se destacar em princípio a existência de quatro aspectos básicos, a saber: a) constituição do órgão regulador; b) redefinição /reclassificação dos serviços de telecomunicações; c) definição das condições técnicas e econômicas para o estabelecimento da concorrência na rede básica; d) conceituação da noção de universalização dos serviços e dos mecanismos de seu financiamento.

investimentos privados e segurança nas operações por meio de órgão regulador (Sundfeld, 2001).

3.4.1. O Ministério de Comunicações.

As atribuições do MINICOM no setor das telecomunicações estão pautadas na competência para a elaboração das legislações que disciplinem e regulamentem as atividades do sistema. O Ministério também assume função de intermediar a relação entre Poder Executivo e ANATEL, mas respeitando os princípios de certa autonomia e independência do órgão. Por meio de decreto o Poder Executivo pode: i) instituir ou eliminar a prestação de modalidades de serviço no regime público, concomitante ou não com sua prestação no regime privado; ii) aprovar o plano geral de outorgas de serviço prestado no regime público; iii) aprovar o plano geral de metas para a progressiva universalização de serviço prestado no regime público; iv) autorizar a participação de empresa brasileira em organizações ou consórcios intergovernamentais destinados ao provimento de meios ou prestação de serviços de telecomunicações (Cf. Art. 18, da LGT).

O Ministério das Comunicações é responsável pelo estabelecimento de políticas tarifarias; tem papel ativo na negociação dos percentuais a serem aplicados. Mas cabe à ANATEL o papel de fiscalização das tarifas aplicadas em telefonia fixa.

Para acompanhar ainda mais de perto as atividades de regulação da ANATEL, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, baixou o Decreto 4.635, de 21 de março de 2003, que cria nova estrutura regimental e novo quadro de cargos para o Ministério das Comunicações. Dentro dessa nova estrutura surge a Secretaria de Telecomunicações, cujas atribuições são formular e propor políticas e diretrizes, objetivos e metas relativas ao sistema de telecomunicações; orientar e fiscalizar a ANATEL; propor a regulamentação e normatização técnica para execução dos serviços públicos e privados e estabelecer critérios para alocação dos recursos do FUST e do FUNTTEL.

A Secretaria de Telecomunicações, também irá elaborar estudos e propostas que orientem a formulação de programas e projetos visando à universalização das telecomunicações e a inclusão digital; estabelecerá normas, metas e critérios para a universalização dos serviços públicos de telecomunicações. Em relação à agência

reguladora, a análise de suas atribuições fixadas no Art. 19 da Lei Geral de Telecomunicações dá margem para pensarmos em certos conflitos de funções entre ANATEL e MINICOM, sobretudo no que se refere ao acompanhamento do cumprimento das metas de universalização pela Secretaria de Telecomunicações. Outro ponto polêmico entre ANATEL e a nova instância ministerial é o relacionamento com administrações e organismos nacionais e internacionais, desde 1997, mediado pela agência setorial.

3.4.2. A Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL)

A ANATEL é o ente regulador das telecomunicações no Brasil, foi criada pelo artigo 8º da Lei Geral de Telecomunicações, Lei nº 9.472/97, o 16 de julho de 1997 e seu regulamento foi aprovado pelo Decreto Nº 2.338 de 07 de outubro de 1997. A ANATEL é uma instituição autônoma, concebida como autarquia especial, vinculado ao Ministério das Comunicações.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, define:

> A autarquia genericamente como a pessoa jurídica de direito público, criada por lei, com capacidade de auto-administração, para o desempenho de serviço público descentralizado, mediante controle administrativo exercido nos limites da lei (Di Pietro, 2001. p. 36).

Com esta natureza jurídica autárquica, a agência reguladora atua em nome do Estado, desempenhando as funções típicas de Estado, expedindo comandos normativos obrigatórios, fiscalizando e aplicando sanções administrativas.

Existe uma maior independência em relação ao Poder Executivo, entretanto, dentro dos limites da lei. A ANATEL como autarquia da Administração Indireta está sujeita ao controle administrativo exercido pelo Ministério das Comunicações e ao controle exercido pelo Congresso Nacional, mas como autarquia especial, não terá seus atos revisados ou alterados pelo Poder Executivo (Cavalcanti, 2003).

Um bom resumo das características principais da ANATEL pode ser obtido na página institucional que a agência mantém na Internet [8], que reproduzimos: "Criada como autarquia especial, ela é administrativamente independente, financeiramente autônoma, não se subordina hierarquicamente a nenhum órgão de governo (suas decisões

[8] www. ANATEL.gov.br

só podem ser contestadas judicialmente), seus dirigentes têm mandato fixo e estabilidade. Acompanhando e fiscalizando todas as iniciativas da Agência".

3.4.3 A Estrutura Organizativa da ANATEL

A organização interna da ANATEL, é mostrada no organograma da Fig. 3.2. Na estrutura organizativa a ANATEL conta com uma série de organismos internos, chefiados pelo Conselho Diretor, um Conselho Consultivo formado por representantes do Executivo, do Congresso, das entidades prestadoras de serviço de telecomunicações, das entidades representativas dos usuários e das entidades representativas da sociedade. Além disso, todas as normas elaboradas pela ANATEL são antes submetidas à consulta pública, seus atos são acompanhados por exposição formal de motivos que os justifiquem e cabendo, ainda, a um Ouvidor, a apresentação periódica de avaliações críticas sobre os trabalhos da Agência.

Figura 3.2. Estrutura organizativa da ANATEL.

A. Conselho Diretor: O Conselho Diretor é constituído por cinco integrantes, escolhidos pelo Presidente da República e aprovados pelo Senado, com mandato de cinco anos, vedada a recondução. Nesta primeira fase, porém, os conselheiros terão períodos de mandato diferenciados (3, 4, 5, 6 e 7 anos) para permitir a implantação da agência e a entrada em regime da substituição de um conselheiro por ano. Os membros do Conselho Diretor só perderão seus cargos por renúncia, condenação judicial transitada em julgado ou processo administrativo disciplinar. O Presidente do Conselho também é o Presidente Executivo da ANATEL, auxiliado por um superintendente executivo geral. Aos

conselheiros é proibido o exercício de qualquer outra atividade profissional, empresarial, sindical ou de direção política partidária, com exceção da de professor universitário, em tempo compatível. Não lhes é permitido, também, ter interesse significativo, direto ou indireto, em empresa relacionada com telecomunicações, até um ano após deixar o cargo, representar qualquer pessoa ou interesse perante a Agência. As suas competências estão descritas no art. 22 da Lei Nº 9.4729 Lei Geral de telecomunicações.

B. O Conselho Consultivo: O art. 33 da Lei Geral de Telecomunicações criou ainda o Conselho Consultivo. É o órgão de participação institucionalizada da sociedade nas atividades e decisões da Agência. É formado por 12 membros, designados por Decreto do Presidente da República. Cabe ao Conselho Consultivo: opinar, antes de seu encaminhamento ao Ministério das Comunicações, sobre o plano geral de outorgas, o plano geral de metas para universalização de serviços prestados no regime público e demais políticas governamentais de telecomunicações; aconselhar quanto à instituição ou eliminação da prestação de serviço no regime público; apreciar os relatórios anuais do Conselho Diretor (Art. 35 da Lei Geral de telecomunicações)

C. A Ouvidoria: O Ouvidor é nomeado pelo Presidente da República para mandato de dois anos, admitida uma única recondução (art. 45 da Lei Geral de telecomunicações). Ele tem acesso a todos os assuntos, documentos e sessões do Conselho Diretor, inclusive das secretas. A ele compete a seguinte atribuição: - Produção semestral, ou quando oportuno, de apreciações críticas da atuação da Agência, encaminhando-as ao Conselho Diretor, ao Conselho Consultivo, ao Ministério das Comunicações, a outros órgãos do Poder Executivo e ao Congresso Nacional, fazendo-as publicar no Diário Oficial da União e disponibilizando-as na biblioteca para conhecimento geral.

---

[9] Art. 22. da Lei Geral de Telecomunicações .Compete ao Conselho Diretor:

I - submeter ao Presidente da República, por intermédio do Ministro de Estado das Comunicações, as modificações do regulamento da Agência;

II - aprovar normas próprias de licitação e contratação;

III - propor o estabelecimento e alteração das políticas governamentais de telecomunicações;

IV - editar normas sobre matérias de competência da Agência;

V - aprovar editais de licitação, homologar adjudicações, bem como decidir pela prorrogação, transferência, intervenção e extinção, em relação às outorgas para prestação de serviço no regime público, obedecendo ao plano aprovado pelo Poder Executivo;

VI - aprovar o plano geral de autorizações de serviço prestado no regime privado;

VII - aprovar editais de licitação, homologar adjudicações, bem como decidir pela prorrogação, transferência e extinção, em relação às autorizações para prestação de serviço no regime privado, na forma do regimento interno;

VIII - aprovar o plano de destinação de faixas de radiofreqüência e de ocupação de órbitas;

IX - aprovar os planos estruturais das redes de telecomunicações, na forma em que dispuser o regimento interno;

X - aprovar o regimento interno;

XI - resolver sobre a aquisição e a alienação de bens;

XII - autorizar a contratação de serviços de terceiros, na forma da legislação em vigor.

Parágrafo único. Fica vedada a realização por terceiros da fiscalização de competência da Agência, ressalvadas as atividades de apoio.

A Ouvidoria não se apresenta como órgão participativo na solução concreta das demandas apresentadas ao aparelho regulador. Ela foi criada para ressaltar e dar efetividade ao controle externo da Agência, no que diz respeito à legalidade, legitimidade e economicidade de seus atos. A Ouvidoria da ANATEL tem como atribuição principal, conforme determina o art. 45 da Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9.472/97), fazer análises críticas sobre a atuação da Agência.

Vinculados à Presidência da ANATEL estão, a Procuradoria e da Corregedoria, Assessoria Internacional, Assessoria de Relações com os Usuários, a Assessoria Técnica e a Assessoria Parlamentar e de Comunicação Social.

A Assessoria de Relações com os Usuários (ARU) assessora aos órgãos da Agência em relação aos assuntos de defesa e proteção dos direitos dos usuários, recebendo, respondendo ou encaminhando, quando for o caso, interno ou externamente, solicitações, queixas ou comentários por parte de usuários dos serviços de telecomunicações. Nesta perspectiva, a Assessoria de Relações com os Usuários busca desenvolver e implementar métodos e procedimentos destinados ao relacionamento entre a Agência e os usuários dos serviços de telecomunicações administrando também a Central de Atendimento ao usuário.

Ainda, Vinculados à Presidência da ANATEL, estão seis superintendências: a Superintendência de Serviços Públicos, Superintendência de Serviços Privados, Superintendência de Serviços de Comunicação de Massa, Superintendência de Serviços de Radiofreqüência e Fiscalização, Superintendência de Universalização, Superintendência de Administração Geral.

A ANATEL tem a importante tarefa de introduzir a competição e implementar a universalização e padrões de qualidade, tendo como norte as necessidades e os direitos dos usuários e da sociedade como um todo. A ANATEL dispõe de alguns instrumentos para a regulação da telefonia fixa no Brasil: o Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC)

3.4.4 As atribuições da ANATEL

As principais atribuições da ANATEL encontram-se enumeradas no art. 19 da LGT:

- A implementação de uma política nacional de telecomunicações, que deve ser alcançada adotando medidas para o atendimento do interesse público, garantindo a toda a população acesso aos serviços de telecomunicações com tarifas e preços razoáveis e em condições adequadas.
- Estimular a expansão do uso de redes e de serviços de telecomunicações.
- Propor o Plano Geral de Outorgas.
- Atuar na defesa e proteção dos direito dos consumidores.
- Resolver administrativamente sobre a interpretação da legislação de telecomunicações, prover sobre os casos omissos e propor, na esfera administrativa, soluções para resolver conflitos de interesse entre prestadores de serviços de telecomunicações.
- Atuar no controle, prevenção e repressão das infrações de ordem econômica no âmbito das telecomunicações, ressalvadas as competências legais do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE [10] .

À ANATEL, para implementar a política nacional de telecomunicações, concedeu-se os poderes de: regulador, fiscalizador, mediador e normativa, outorgados pela Lei Geral de Telecomunicações.

O poder regulador é o poder de produzir regras técnicas, isto é, operacionais, acerca do desempenho das telecomunicações brasileiras. No exercício desse poder a agência obriga-se a abordar temas concretos, atuando administrativamente nos limites impostos pela legislação.

O poder regulador nas palavras de Menezello Cavalcanti,

> " (...) é o poder e um dever atribuídos institucionalmente pelo Poder Legislativo a uma autarquia, denominado agência reguladora, quando da aprovação de sua lei de criação (Cavalcanti, 2003, p 31).

[10] A defesa da ordem econômica implica não somente a defesa da competição porém também a defesa dos direitos dos usuários em relação aos abusos de poder por parte das empresas, particularmente no que se refere aos efeitos do aumento arbitrário dos lucros. A ANATEL tem pela frente a difícil tarefa de atuar, junto com o CADE, como guardiã da ordem econômica em relação a todos os serviços de telecomunicações, qualquer que seja o regime jurídico ao qual estejam submetidas as empresas que os prestam (ANATEL, 1998).

O poder fiscalizador fiscaliza o cumprimento das obrigações legais e regulatórias no setor de telecomunicações, além das condições da prestação dos serviços e da exploração da atividade.

O poder mediador diz respeito à solução de conflitos e as negociações entre os agentes regulados, que inclui as empresas concessionárias, permissionárias ou autorizadas e também os usuários.

Poder Normativo, no contexto atual, a extensão do poder regulamentar aos órgãos reguladores respondeu as demandas apresentadas pela sociedade à administração pública. O número de situações concretas que solicita atuação dos órgãos reguladores não cessa de crescer e exige disciplina que não cabe às leis diretamente prover.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto apud ANATEL:

> "Esta competência normativa atribuída às agências reguladoras é a chave de uma desejada atuação célebre e flexível para a solução, em abstrato e em concreto, de questões em que predomine a escolha técnica, distanciada e isolada das disputas partidarizadas e dos complexos debates congressuais em que preponderam as escolhas abstratas político-administrativas, que são a arena de ação dos parlamentos, e que depois se prolongam nas escolhas administrativas discricionárias, concretas e abstratas, que prevalecem na ação dos órgãos burocráticos da administração direta" (Moreira Neto, 1999, p. 74-75).

No caso das agências reguladoras, observa-se que a elas pode ser aplicado o fundamento do poder normativo genérico da administração (reserva de norma). A extensão de suas competências decorre da lei que as instituiu. Dessa maneira, as normas emitidas pelas agências seriam normas autorizadas.

3.4.5. Regulação do Serviço Telefônico Fixo Comutado

O Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) é o serviço de telecomunicações que se destina à comunicação entre pontos fixos determinados, utilizando o processo de telefonia, por meio da transmissão de voz e de outros sinais. As modalidades do STFC destinados ao público em geral são: o serviço local, de longa distancia nacional e o serviço de longa distância internacional, nos seguintes termos: i) O serviço local destina-se à comunicação entre pontos fixos determinados situados em uma mesma Área Local; ii) O serviço de longa distância nacional destina-se à comunicação entre pontos fixos

determinados situados em Áreas Locais distintas no território nacional; e iii) O serviço de longa distância internacional destina-se à comunicação entre um ponto fixo situado no território nacional e um outro ponto no exterior (art. 2 do Decreto nº 2.534).

São cinco instrumentos reguladores no serviço telefônico fixo comutado: Plano Geral de Outorgas – PGO; Plano de Metas de Universalização – PGMU; Plano de Metas de Qualidade – PGMQ; contratos de concessão; Regulamento Geral de Interconexão.

A. Plano Geral de Outorgas (PGO), Aprovado pelo Decreto nº 2.534 de 2 de abril de 1998, traçou diretrizes do novo modelo de prestação do serviço telefônico comutado. Estabeleceu, em linhas gerais, quem, quando e como o serviço de telecomunicações será prestado. O Brasil foi dividido, no PGO, em quatro áreas de concessão. Cada região foi dividida em setores e foram estipulados quais prestadores seriam objetos de concessão, além do que foi prevista a criação de outras empresas nas mesmas áreas de atuação, já sendo delineado o sistema de competição almejado [11].

B. O Plano de Metas de Universalização (PGMU), Aprovado pelo Decreto nº 2.592 de 15 de maio de 1998, determina metas de acesso individual e coletivo para as concessionárias visando a progressiva universalização do serviço telefônico fixo comutado em cada unidade da federação. O PGMU estabelece metas para o aperfeiçoamento de serviços essenciais até 31 de dezembro de 2005, sendo que o novo PGMU possui dispositivos a serem cumpridos pelas prestadoras de serviços a partir de 1º de janeiro de 2006.

C. Plano de Metas de Qualidade (PGMQ), Aprovada pela Resolução nº 30 de 29 de junho de 1998, institui metas de qualidade a serem cumpridas pelas prestadoras de serviço telefônico fixo comutado destinado ao uso público em geral, prestado nos regimes público e privado. As metas de qualidade expressam as exigências na oferta dos serviços. Os contratos de concessão delimitam, os direitos e obrigações das operadoras, bem como todos os parâmetros e indicadores do Plano Geral de Metas de Universalização e do Plano Geral de Metas de Qualidade.

[11] Art 7º Após a desestatização de que trata o art. 187 da Lei nº 9.472, de 1997, e de acordo com o disposto no art. 209 da mesma Lei, só serão admitidas transferências de concessão ou de controle societário que contribuam para a compatibilização das áreas de atuação com as Regiões definidas neste Plano Geral de Outorgas e para a unificação do controle societário das concessionárias atuantes em cada Região.

Parágrafo único. Os contratos de concessão, além do disposto na Lei nº 9.472, de 1997, em especial no seu art. 93, devem observar as determinações deste Plano Geral de Outorgas e conter, em atenção ao que dispõe o art. 209 da referida Lei, dispositivos e condicionamentos relativos à transferência de concessão ou de controle societário, visando ao cumprimento do disposto no *caput* deste artigo.

D. Regulamento Geral de Interconexão, Aprovado por Resolução nº 40, de 23 de julho de 1998; este Regulamento estabelece os princípios e regras básicas para a interconexão entre redes e sistemas das prestadoras de serviços de telecomunicações, abrangendo os seus aspectos comerciais, técnicos e jurídicos.

3.4.6. Regulação da Tarifa Telefônica

Até meados da década de mil novecentos e noventa, as principais tarifas do sistema (interurbana, assinatura básica e chamada local) eram controladas pelo Ministério da Fazenda. A tarifa internacional, por sua vez, é fixada por meio de acordos internacionais bilaterais. Os reajustes, iniciados em 1995 e retomados em abril de 1997, foram muito importantes para a recuperação da empresa do sistema TELEBRAS. Em 1995, o governo promoveu uma elevação das tarifas (incluindo uma pequena diminuição do subsidio cruzado); elevou, de uma só vez, em cinco vezes o valor da assinatura residencial que subiu em 513% e em 80% o valor da chamada local. A cobrança por um minuto de discagem interurbana subiu 22% (Wohlers, 1998).

Em junho de 2005, a Agência homologou o reajuste das tarifas do STFC para as chamadas entre terminais fixos, que levou em conta a variação de 8,36% do IGP-DI entre maio de 2004 e maio de 2005. Com a aplicação das cláusulas contratuais, a cesta da modalidade Local, composta pelos valores de habilitação (valor médio ponderado das tarifas residencial, não-residencial e tronco), de assinatura (mesmo valor médio ponderado) e pulso (valor da tarifa), foi reajustada em 7,27%.

O Brasil é um país bastante heterogêneo regionalmente tanto por questões de renda e hábitos de consumo quanto por questões geográficas, o que pode implicar em custos diferenciados para a oferta do mesmo serviço. O Plano Geral de Outorgas (PGO) foi feito para permitir às empresas atuação em diferentes regiões do Brasil de forma a minimizar as diferenças entre os seus mercados potenciais.

A metodologia de cálculo do Fator de Produtividade (Fator X) apresenta um caráter dinâmico, isto é, os ganhos de produtividade auferidos pelas concessionárias serão estimados e repassados anualmente aos consumidores por meio do processo de reajuste de tarifas (método do preço teto), tal metodologia tem amparo na literatura regulatória

internacional para cálculo de produtividade no setor de prestação de serviços de telecomunicações.

Esse processo dinâmico vem em contrapartida ao modelo estático, adotado no primeiro contrato de concessão, onde a partir de 2001 foi pré-fixado o valor de 1% de produtividade a ser repassado ao consumidor até o final do contrato em 2005.

Outro avanço da nova metodologia foi à adoção de um Fator X médio como forma de minimização das desigualdades regionais, este mecanismo garante que as concessionárias que obtiverem seu Fator X menor ou igual à média nacional, será aplicado o Fator X médio para reajuste da sua cesta tarifária e as concessionárias que obtiverem Fator X acima da média, será aplicado o seu próprio Fator X para efeito de reajuste de tarifas.

Dessa forma, o modelo adotado estimula a busca de produtividade pelas concessionárias contribuindo assim para o desenvolvimento e crescimento do setor de telecomunicações no Brasil e para a redução das desigualdades regionais. Porque não é interessante para as concessionárias apresentarem resultados abaixo da média nacional, visto que seriam penalizadas pela opinião pública. A Tabela 3.1 apresenta valores do Fator X aplicados em vários paises (Banco Mundial, 2006).

Tabela 3.1. Experiência internacional de valores para o Fator de Produtividade.

País	**Fator de Produtividade**	**Serviços cobertos**
Argentina	5,5	Serviços básicos
Austrália	7,5	Serviços móveis e básicos
Canadá	4,5	Serviços básicos locais
Chile	1,1	Serviços locais e interconexão
Colômbia	2,0	Serviços locais
Dinamarca	4,0	Serviços básicos e ISDN
França	4,5	Serviços básicos
Irlanda	6,0	Serviços básicos e ISDN
México	3,0	Serviços básicos
Portugal	4,0	Serviços básicos e linhas alugadas
Reino Unido	4,5	Serviço básico residencial
Estados Unidos	6,5	Interconexão para longa distância

O Fator de Produtividade [12] é estimado com base no cálculo da variação dos produtos e respectivos insumos de produção apresentados pelas concessionárias no biênio que antecede ao ano de reajuste de tarifas, sempre nos meses de maio e junho, e divulgados até final de junho, no sítio da ANATEL na Internet.

Sendo a questão tarifária é de vital importância para toda a sociedade, os Contratos que entraram em vigor a partir de janeiro de 2006, estipulam que os usuários terão o compartilhamento dos ganhos de produtividade, o Fator X, que funcionará como redutor do reajuste das tarifas por permitir que os usuários compartilhem dos ganhos econômicos da expansão, da modernização tecnológica e da racionalização dos serviços operados pelas prestadoras. O Fator X simplificado é usado desde janeiro de 2006 e o Fator X com otimização de custos, a partir de janeiro de 2008.

3.5. A REGULAÇÃO DA TELEFONIA NO PERU

A transferência ao setor privado dos serviços de telefonia, com a privatização em 1993 das duas empresas estatais, logo fusionadas e conhecida como *Telefónica del Perú S.A.*, o Estado peruano deixa de ser operador e provedor direto dos serviços e se dedica a supervisar e regular as empresas privatizadas.

No caso das telecomunicações, cujo, contrato de concessão contemplou um período de exclusividade [13] de 5 anos nos serviços de telefonia fixa e de longa distância nacional e internacional, que duraria até 27 de junho de 1999, a qual foi adiada para o ano de 1998

---

[12] A metodologia de apuração foi normatizada pela res. nº 418/05, que aprovou a norma da metodologia simplificada para cálculo do Fator de Transferência "X" aplicado nos reajustes de tarifas do serviço telefônico fixo comutado (STFC) destinado ao uso do público em geral.

[13] O período de exclusividade se outorga, segundo algumas, para dar tempo para lograr os rebalanceos tarifários necessários, assim como, para melhorar a gestão e valorização de *Telefónica del Perú;* segundo outros, para fazer mais atrativo o negocio e lograr mais recursos da venda, que eram necessários para o governo nessa época. Porem, muitos se surpreenderam, entre eles os diretivos de diversas empresas de telecomunicações, quando ficaram sabendo que o governo promulgava, o 4 de agosto de 1998, os Decretos Supremos nº 020-98-MTC e 021-98-MTC. Estas aprovaram os objetivos e lineamentos da política de apertura que regira no setor; decretavam a terminação adiantada do período de exclusividade o 01 de agosto de 1998 (é dizer, três dias antes do Decreto), e ademais modificaram algumas outras clausulas dos contratos de concessão, em particular sobre regulação tarifaria com o acordo de *Telefónica del Perú.*

Essas opiniões consideraram que a apertura adiantada outorgou, vantagens ilegítimas a *Telefónica del Perú é são:*

- *Telefónica del Perú,* sabia com alguns meses de antecipação quando se produziria a apertura e pôde começar a preparar-se com maior eficiência que seus concorrentes.
- Os outros agentes do setor ficaram surpresos pela noticia e não estavam preparados para reação de imediato.
- Na correspondente negociação do adiantamento com o governo, *Telefónica del Perú* logrou vantagens significativas em tarifas e outros assuntos.

De fato, uma autoridade oficial reconheceu que o adiantamento da apertura tinha sido proposto pela *Telefónica del Perú* ao governo, foi acordada em forma pouco transparente, e que não tinha unanimidade dentro de este para aceitar a proposta. Sem embargo, a explicação formal do governo foi que já se tinha cumprido os objetivos estabelecidos, corresponderia passar à fase seguinte, à competição (Melo, 2002, p. 48, 49).

abrindo o mercado á livre concorrência. A nova concessão do Estado como promotor do mercado e da livre competição, levou à criação do organismo regulador.

Para Bonicelli, a privatização requereu um novo marco legal e institucional, o qual considerou a criação do *Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones* (OSIPTEL) (Bonicelli, 2001).

A agenda regulatória esteve dominada pelo processo de rebalanceo tarifário da telefonia e pelos acordos celebrados com a *Telefónica del Peru*, para que se pudesse adiantar em um ano a abertura à competição, em troca de algumas modificações nas tarifas e outros procedimentos. A partir desta data (agosto de 1998) o centro de atenção há sido a forma de implementar efetivamente a competição.

A partir de 1998, pela necessidade de acelerar a fase de competição, estabeleceram-se princípios e políticas que podem ser consideradas como elementos de aplicação da regulação no setor:

- Tarifas: price-cap [14] sem fator de produtividade (98-01), price-cap com fator de produtividade (revisado a cada 3 anos). Os ajustes nas tarifas serão feitos trimestralmente.
- Concessões: O *Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción* seguira expedindo as solicitações de concessão. Sem examinar aspectos de gestão empresarial, como gestão tecnológica e estudos de perspectiva. Os solicitantes somente devem se comprometer a realizar planos mínimos de expansão, que em longa distancia devem alcançar pelo menos cinco cidades em dois anos, com infra-estrutura própria e um centro de comutação; em serviço local, em cinco anos se deve ter pelo menos 5% do operador dominante na região respectiva.
- Interconexões: Devem-se fixar antecipadamente os pontos de interconexão, os cargos respectivos sobre a base de custos e as instalações essenciais que correspondam. E necessário reduzir as ambigüidades deste processo.
- Acesso universal: Continua com os subsídios através de um Fundo (FITEL). Todos os operadores contribuirão com a FITEL.

[14] O método dos price-caps vem ganhando crescente aceitação. Ele determina que o reajuste máximo das tarifas seja igual à variação de um índice geral de preços, ajustado pelo crescimento esperado na produtividade. Esta regra não só incentiva a redução de custos, como também possibilita que os consumidores se apropriem de parte dos ganhos de produtividade (Rigolon, 1996, p.13).

Alem disso, em janeiro de 1999 modificou-se o "*Reglamento General de la Ley de Telecomunicaciones*", para adequá-lo à abertura.

Outro fator de desenvolvimento da regulação no Peru vem sendo marcado por alguns aspectos institucionais. Existem vários organismos que participam na política setorial e na regulação.

3.5.1. O "Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción" (MTC)

Suas funções no setor são fundamentais: no planejamento e gestão do espectro e de outorga das concessões. O MTC é uma instituição oficial do governo para a política do setor, mas em muitos aspectos práticos é compartilhado com o OSIPTEL.

Ao iniciar-se o processo de desregulação e privatização, se considerou que o MTC não era um organismo ideal para a regulação do setor de telecomunicações, pelo que se criou outro organismo, o OSIPTEL, que assumiu muitos aspectos chaves da regulação. No entanto, por razões formais e legais não se eliminou o MTC, o que determinou que por longo tempo subsistisse uma relação um tanto ambíguo entre ambos os organismos, com períodos de entendimento e outros de distanciamento.

No Peru, se tem feito uma divisão de funções dentro do Estado. Por um lado o Ministério que tem a responsabilidade de desenhar a política geral de telecomunicações, que inclui a política de acesso ao mercado mediante outorga de concessões. E por outro lado, o OSIPTEL que tem a responsabilidade de regular o mercado. As suas funções estão descritas no artigo: *Artículo 75 da Ley de Telecomunicaciones*.

- Estabelecer a política de telecomunicações e controlar seus resultados.
- Determinar a política a seguir nas relações internacionais; negociar os acordos internacionais nas telecomunicações.
- Outorgar e renovar concessões, autorizações, licenças e controlar sua correta utilização.
- Definir e aprovar as especificações técnicas para a homologação dos equipamentos e aparelhos de telecomunicações.
- Propor o plano nacional de telecomunicações para sua aprovação pelo executivo e supervisionar seu cumprimento.

- Levar o registro nacional do serviço de telecomunicações.
- Delegar suas atribuições e faculdades no OSIPTEL. Etc.

3.5.2. O "Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones" (OSIPTEL)

O OSIPTEL, foi criada pelo Decreto Legislativo nº 702, como organismo dependente diretamente da *Presidencia del Consejo de Ministros* com autonomia administrativa, econômica e financeira e suas funções principais se encontram descritas no artigo 77 da *Ley de Telecomunicaciones*:

- Promover o investimento privado no setor.
- Fixar as tarifas dos serviços públicos de telecomunicações e estabelecer as regras para sua correta aplicação.
- Velar pelo cabal cumprimento das obrigações e compromissos adquiridos pelos concessionários dos serviços públicos de telecomunicações.
- Regular o comportamento das empresas operadoras de telecomunicações com a finalidade de garantir a qualidade e eficiência do serviço prestado ao usuário.
- Resolver controvérsias, pela via administrativa entre prestadores dos serviços.
- Solucionar as reclamações dos consumidores.
- Assessorar ao MTC na outorga das concessões e licenças.
- Administrar o Fundo de Investimento de Telecomunicações (FITEL), assegurando o acesso de estes serviços para mais pessoas, através da promoção do investimento privado e dentro de um marco de livre e leal competição, etc. (OSIPTEL, 1995).

Ademais, tem funções de regular, supervisar, fiscalizar e normativa (OSIPTEL, 1996):

- A função reguladora: é a faculdade que tem a OSIPTEL de fixar tarifas dos serviços públicos de telecomunicações; atualmente estas tarifas são estabelecidas livremente por cada empresa operadora, de acordo com as condições de oferta e demanda no mercado; no obstante, OSIPTEL pode estabelecer tarifas teto para determinados serviços.

- A função supervisora: esta função permite a OSIPTEL verificar o cumprimento das obrigações legais, contratuais ou técnicas por parte das empresas operadoras.
- A função fiscalizadora e sancionadora: estas funções permitem impor sanções e medidas corretivas às empresas operadoras e outras empresas ou pessoas pelo não cumprimento das normas aplicáveis, das regulamentações e das obrigações contidas nos contratos de concessão.
- A função normativa: dá regras sobre temas nos quais é necessário regular o mercado de serviços públicos de telecomunicações.

O OSIPTEL, iniciou suas atividades com a instalação de seu primeiro conselho de diretivo o 24 de janeiro de 199415. O seu regulamento geral foi publicado o 2 de fevereiro de 2001, mediante o Decreto Supremo nº 008-2001-PCM.

Para Bonicelli o OSIPTEL foi criado em 1994 com o objetivo de velar pelo cumprimento do contrato de concessão com *Telefónica del Perú*, nos compromissos de expansão da rede e outras metas secundárias de qualidade de serviços e fomento da competência, como no sistema regulatório de tarifas baseado no "price cap". Mas a introdução da competição, trouxe críticas a seu desempenho, por enquanto, a *Telefónica del Perú*, tem uma posição dominante, dado os altos cargos de interconexão que não incentivam a entrada de novos operadores (Bonicelli, 2001, p. 26).

3.5.3. Estrutura Organizativa de OSIPTEL

Na estrutura interna o OSIPTEL esta dirigida por um Conselho Diretivo. Obviamente, não se pode considerar agora um organismo independente, ainda que tenha tentado manter-se como um regulador estritamente técnico, sem interferências políticas [16] (Melo, 2002). Em março de 1999, OSIPTEL, tinha 139 funcionários. A organização interna da entidade se poderá ver no organograma da Fig. 3.3. Segundo o art. 35 do Decreto Supremo Nº 62-94-PCM *Reglamento del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones*; são Órgãos da alta direção do OSIPTEL: o Conselho Diretor, Presidência, a Gerência Geral.

[15] www.OSIPTEL.org.pe

[16] Sem embargo, este è impossível na prática atual da regulação do setor no Peru: o *Presidente del Consejo de Telefónica,* como o *jefe del Consejo de Firstcom*, são ex - Primer Ministros, e praticamente em quase todas as empresas têm destacadas personalidades vinculadas ao mundo político.

Figura 3.3. Estrutura Organizacional de OSIPTEL.

A. Consejo Directivo. É o órgão de direção máxima do OSITTEL. Tem a seu cargo o estabelecimento das políticas e a direção do organismo. Integrada por seis membros designados pelo Presidente do "Consejo de Ministros". As funções do conselho diretor estão descritas no art. 40 do Decreto Supremo [17].

[17] Artículo 40º.- Son funciones del Consejo Directivo:

a. Aprobar la política general de OSIPTEL y los criterios que deben regir sus funciones.
b. Aprobar los sistemas de tarifas de servicios públicos de telecomunicaciones, así como las reglas para su aplicación.
c. Determinar los límites y condiciones generales de las operaciones de OSIPTEL en relación al manejo del FITEL.
d. Expedir normas de carácter general o particular, en materias de su competencia.
e. Aprobar la enajenación, permuta, compra, otorgamiento de promesas de compra-venta, garantías, otorgamiento de préstamos y adjudicación de bienes de OSIPTEL en pago de deudas.
f. Sostener en juicio o fuera de él los derechos de OSIPTEL, con las facultades de aprobar desistimiento, convenir con la demanda, transigir judicial o extrajudicialmente y someter a arbitraje los asuntos litigiosos pendientes o por producirse.
g. Aprobar las Condiciones de Uso, así como las Cláusulas Generales de Contratación a que se refiere el inciso i) del Artículo 6º del presente Reglamento.
h. Resolver en segunda y última instancia en los procedimientos en los que, por disposición legal, le corresponda conocer.
i. Proponer la expedición de normas que contribuyan al cumplimiento de sus fines.
j. Aprobar la Memoria Anual, el Presupuesto Institucional, el balance general y los estados financieros.
k. Aprobar los convenios y gestiones de carácter interinstitucional que se requiera para el cumplimiento de sus fines.
l. Aprobar la organización interna de OSIPTEL, determinando su estructura y funciones, jerarquía y atribuciones.
m. Nombrar y remover al Gerente General.
n. Fijar la retribución a cobrar y forma de pago por los servicios especializados de carácter extraordinario que preste a las personas naturales o jurídicas que presten servicios de telecomunicaciones.
o. Nombrar y remover al Secretario del Consejo Directivo, a propuesta del Presidente. El Consejo Directivo podrá delegar sus facultades en el Presidente o en el Gerente General y otorgar los poderes que considere necesarios.

B. Presidência. É o órgão encarregado da direção e representação do organismo. O Presidente exerce funções executivas, de direção e representação da OSIPTEL [18].

C. Gerencia General. É o órgão executivo responsável e da condução administrativa da instituição, da execução dos acordos do Conselho Diretor e da Presidência da OSIPTEL [19]. Em sua direção funcionam as administrações: Políticas Regulatórias e Planejamento, Fiscalização, Usuários, Legal, Relaciones Empresariais, FITEL. Os órgãos de apoio: Secretaria General, Administração e Finanças e de Assessoramento. Gerência de Usuários tem como objetivo que o usuário se encontre adequadamente informado, conheça seus direitos e obrigações respeito aos serviços que contrata e saiba exercer seu direito frente à empresa que prove seus serviços.

---

[18] Artículo 52º.- Corresponde el Presidente de OSlPTEL:

a. Representar a OSIPTEL ante autoridades públicas, instituciones nacionales o del exterior, y directorios de empresas.
b. Convocar y presidir las sesiones del Consejo Directivo y determinar los asuntos a ser incorporados en la Agenda.
c. Supervisar la correcta ejecución de los acuerdos del Consejo Directivo.
d. Decidir, de conformidad con las pautas generales que establezca el Consejo Directivo, la realización de inversiones temporales u otras operaciones con los fondos de OSIPTEL. Respecto de FITEL, la colocación de los depósitos en cuenta de ahorros o de certificados en moneda nacional y extranjera, destinados a protegerlos adecuadamente.
e. Celebrar actos, convenios y contratos con entidades públicas nacionales o extranjeras.
f. Aprobar el Plan de Gestión Institucional y la política de administración, personal, finanzas, imagen y relaciones internacionales en concordancia con las políticas generales que establezca el Consejo Directivo.
g. Aprobar la adquisición de bienes y contratación de servicios con cargo al Presupuesto Institucional, según los topes que establezca el Consejo Directivo.
h. Aprobar a propuesta del Gerente General la contratación de los gerentes de línea y funcionarios de nivel gerencial, así como su promoción, suspensión y remoción.
i. Resolver en segunda y última instancia las controversias cuyo conocimiento es de competencia de OSIPTEL, de conformidad con el Artículo 79º de la Ley de Telecomunicaciones.
j. En el caso que no sea posible reunir al Consejo Directivo para sesionar válidamente, adoptar medidas de emergencia sobre asuntos que corresponda conocer al Consejo Directivo, dando a conocer de la adopción de dichas medidas en la sesión más próxima del Consejo Directivo.
k. Ejercer las demás funciones que le delegue o le encargue el Consejo Directivo. El Presidente podrá otorgar los poderes que considere necesarios, dentro de los límites que establezca el Consejo Directivo.

[19] Artículo 54º.- Corresponde al Gerente General:

a. Ejercer la representación legal, administrativa y judicial de OSIPTEL.
b. Planear, organizar, gestionar, ejecutar y supervisar las actividades administrativas, operativas, económicas y financieras de OSIPTEL de acuerdo con las pautas que fijen el Consejo Directivo y el Presidente.
c. Proponer al Presidente las políticas y estrategias de desarrollo de OSIPTEL.
d. Elaborar el Proyecto de la Memoria Anual, de Presupuesto, de balance general y estados financieros para su aprobación por el Consejo Directivo.
e. Cumplir y hacer cumplir los acuerdos del Consejo Directivo y directivas del Presidente.
f. Ejecutar los actos necesarios para la marcha ordinaria de OSIPTEL.
g. Aprobar la adquisición de bienes y contratación de servicios con cargo al Presupuesto Institucional, según los topes que establezca el Consejo Directivo.
h. Proponer al Presidente la contratación, promoción, suspensión o remoción de los gerentes de línea y funcionarios de nivel gerencial.
i. Contratar, promover, suspender y despedir a los trabajadores de OSIPTEL, con excepción de los gerentes de línea y funcionarios de nivel gerencial.
j. Proveer al Consejo Directivo y al Presidente de la información que permita una toma de decisiones adecuada.
k. Otorgar poderes dentro de los límites que fijen el Consejo Directivo o el Presidente.
l. Otras que le encomiende el Consejo Directivo, el Presidente o que sean propias de su función.

3.5.4. Regulação da Tarifa Telefônica

No Peru a tarifa teto é fixada por OSIPTEL mediante as Resoluções Tarifarias (sujeito a critérios tarifários estipulados em contratos de concessão). O valor da tarifa teto não pode ser superado pelas tarifas que as empresas concessionárias, sujeitas ao Regime Tarifário Regulado, estabeleçam; determinam somente o limite máximo para que as empresas estabeleçam livremente a tarifa que cobraram aos consumidores. O Estado subtrai do jogo de mercado a livre fixação das tarifas, mais sem converter a tarifa numa "taxa". Não altera o "ius exigendi" derivado de sua natureza jurídica contratual privada. Não a constitui como ingresso de Direito Público.

O regulamento geral de tarifas[20] sistematiza e complementa a normativa tarifaria num só corpo legal. Também assegura as condições adequadas para o desenvolvimento do mercado, com sujeição a normas sobre direitos dos usuários e sobre a livre e leal concorrência.

Para determinar ou revisar a tarifa teto segue-se basicamente a seguinte metodologia: (i) informação de custos, (ii) mecanismos de comparação internacional e (iii) simulação de empresa eficiente (complementaria). O procedimento é normado por OSIPTEL[21] que consiste em: (i) pode ser iniciado pela OSIPTEL ou a pedido da empresa concessionária respeito de seus próprios serviços; (ii) logo o projeto é submetido à consulta pública; (iii) são realizadas audiências públicas descentralizadas (sorteio) e (iv) é aplicado o Fator de Produtividade.

O ajuste da tarifa teto no Peru foi realizado em três fases (Fig. 3.4). A primeira fase refere-se ao chamado *Programa de Rebalanceo Tarifário*, que consiste na atualização das tarifas através de "índices de custos". A segunda fase são as chamadas *Nuevas Tarifas Tope*, que são obtidas por ajuste da variação do índice de preço ao consumidor (IPC) e a terceira fase chamada de *Ajustes por Formula de Tarifas Tope* (aplicação do Fator de Produtividade).

[20] Resoluciones de Consejo Directivo N° 060-2000-CD/OSIPTEL, Nº 048-2002-CD/OSIPTEL y N° 058-2005 CD/OSIPTEL.
[21] Ley de Transparencia y Simplificación de los Procedimientos Regulatórios de Tarifas (Ley Nº 27838), Procedimiento para la Fijación o Revisión de Tarifas Tope (Resolución Nº 127-2003-CD/OSIPTEL)

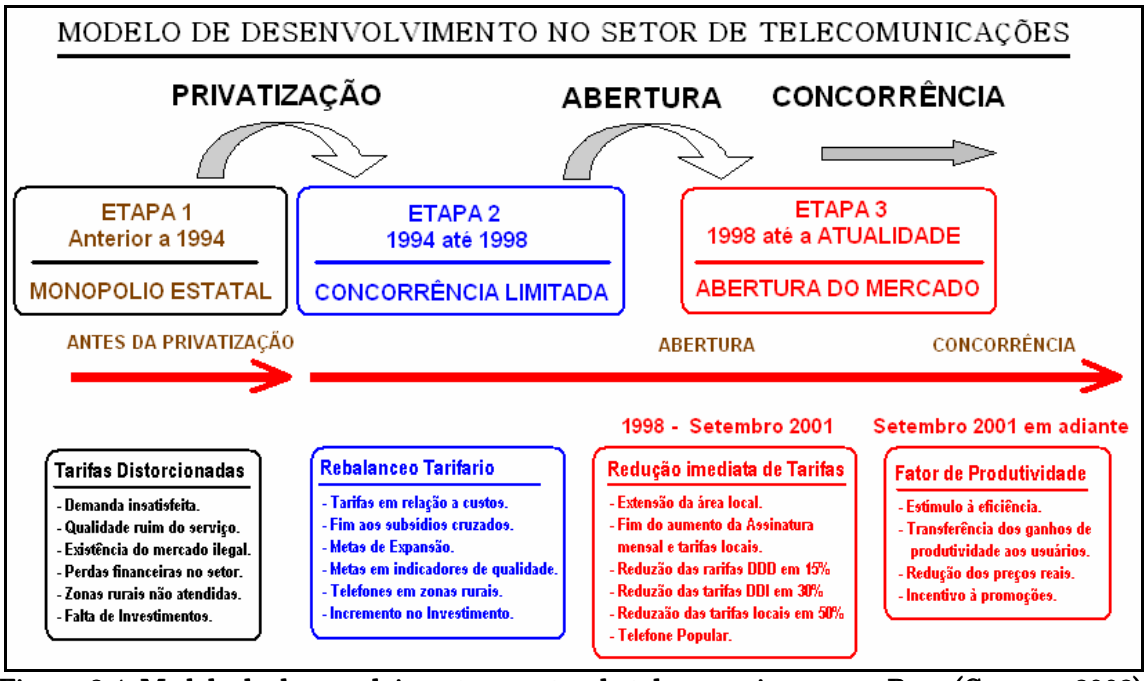

Figura 3.4. Modelo de desenvolvimento no setor de telecomunicações no Peru (Camero, 2002).

Realizada a privatização em junho de 1994 a ganhadora da concessão foi à empresa Telefônica de Espanha (sua subsidiaria no Peru é a Empresa Telefónica del Perú S.A.A.), foi concedida o monopólio sobre a prestação dos serviços telefônicos por um período de 5 anos, que duraria até o final de 1999, tempo no qual a empresa poderia recuperar seu investimento, transcorrido este prazo o mercado teria que se abrir à concorrência para reduzir as tarifas. Por sua parte, esta empresa comprometia-se a efetuar um agressivo plano de expansão e modernização de infra-estrutura e de melhoria na qualidade do serviço. Durante este período de transição também existiria um marco tarifário de modo que permita a eliminação progressiva das distorções tarifarias e subsídios cruzados que existia antes da privatização. Isso significou que as tarifas se incrementariam progressivamente até atingir seu valor real, o que se chamou de rebalanceo.

> O programa de rebalanceo é um mecanismo desenhado para que as tarifas se nivelem em forma progressiva com os custos de cada serviço. O programa inclui também um elemento de utilidade razoável, que permita à empresa operadora ter incentivos suficientes para melhorar a qualidade do serviço da rede e expandi-la e incrementar o numero de novos usuários (OSIPTEL, 1999, p.18).

Frente à impossibilidade de aumentar as tarifas num só ajuste total, em fevereiro de 1994, começou a operar o programa de rebalanceo tarifário. Este programa que durou de 1994 até 1998 aumentava a assinatura mensal que devem pagar os consumidores

residenciais e comerciais, ao mesmo tempo em que diminuía notavelmente o custo das ligações locais e de longa distancia nacional e internacional (OSIPTEL, 2001).

Na Tabela 3.2. observamos a estratégia de regulação tarifaria no período de 1994 até 1998, que coincide com o período de concorrência limitada, caracterizada pela execução do programa de rebalanceo tarifário do serviço de telefonia fixa.

Tabela 3.2: Programa de Rebalanceo tarifário expresso em Nuevos Soles (trimestralmente realiza-se o ajuste por rebalanceo)

Serviço	Feb. 94	1994	1995	1996	1997	1998
Renda mensal residencial	8,00	10,97	14,06	18,64	25,29	31,93
Renda mensal comercial	18,00	21,80	25,99	29,43	30,52	31,93
Ligação telefonica local (3 min.)	0,151	0,144	0,140	0,135	0,128	0,120
Ligação DDD (por min.)	0,605	0,575	0,519	0,458	0,416	0,371
Ligação DDI (por min.)	3,934	3,532	3,205	2,834	2,398	2,035
Cargo único de instalação (residencial)	987,00	924	798	672	546	420,00
Cargo único de instalação (comercial)	1923,00	1848	1428	1092	756	420,00

A segunda etapa se inicia com o termino do programa de rebalanceo tarifário desde 1999 em diante; as tarifas neste período estão sujeitas à aplicação de *Price Caps*, onde explicitamente é fixada pelo OSIPTEL, por períodos não menores a três anos, o fator de produtividade que acompanhara aos ajustes tarifários.

Nesta segunda etapa distingue-se, a sua vez, duas etapas. A primeira se adianta à apertura dos segmentos do mercado que permaneceram em caráter de exclusividade no período da concorrência limitada e se fixam as tarifas em termos reais para o período agosto de 1998 – agosto 2001, logo de aplicar uma redução imediata das tarifas. Em uma segunda etapa (2001 em diante) entra em funcionamento o mecanismo de ajuste das tarifas utilizando o sistema de formula de preços tope (*Price Caps*).

O processo de abertura do mercado pôs fim ao programa de rebalanceo tarifário estabelecendo o inicio de um novo regime de tarifas tope. A Tabela 3.3 mostra a comparação das tarifas estabelecidas no ano da culminação do programa de rebalanceo tarifário com tarifas de apertura do mercado.

No Peru o valor do Fator de Produtividade, é aplicado ao regime de Fórmula de Tarifas Tope que regula as tarifas de serviços de telefonia fixa da empresa concessionária *Telefónica del Perú.* Segundo o regulamento contratual que estabelece os princípios e

procedimentos da regulação, o novo Fator será de aplicação durante o período setembro 2004 – agosto 2007. O marco regulatório vigente para as telecomunicações prevê um sistema de controle de preços para os serviços de telefonia fixa que é de aplicação assimétrica. Neste sentido, atualmente somente a tarifa de serviços de telefonia fixa da empresa *Telefónica del Perú* estão sujeitas à regulação de preços, em quanto que as tarifas de serviços de telefonia de outras empresas operadoras encontram-se baixo o regime de supervisão. Segundo este último regime, as empresas têm liberdade de fixar as tarifas pelos serviços que prestam a seus usuários, no obstante estão obrigadas a comunicar estas tarifas a OSIPTEL.

Tabela 3.3: Comparação entre as Tarifas de Abertura e Tarifas de Rebalanceo.

Serviço	Tarifa Dezembro 1998 (Rebalanceo)	Mudança (%)	Tarifa Janeiro de 1999 (Abertura)
Conexão	649,98	– 32,15	441,00
Renda	49,41	– 5,99	46,45
Local Diurna	0,076	+ 2,63	0,078
DDD	0,574	– 10,80	0,512
DDI	3,149	– 26,23	2,323

O Fator de Produtividade deveu ser aplicado a partir do ano de 1999, quando terminava o monopólio, não obstante, esta recém é aplica desde 2001. Nos anos de 1999, 2000 e 2001 (setembro), se manteve a aplicação do rebalanceo tarifário que permitiu seguir aumentando as tarifas telefônicas.

Em 1999 o Fator de Produtividade é fixado em 6% anual, o que representa 18% na redução das tarifas telefônicas durante os anos de 1999, 2000 e 2001. Isto possibilitou o pago adicional dos usuários a Telefônica por mais de quinhentos milhões de soles. Para prosseguir com esta política de altas tarifas se elimina do *Consejo Directivo de OSIPTEL* aos representantes dos usuários. Esta data coincide com a postergação do Fator de Produtividade.

No ano de 2001, três anos depois do pactuado, o Fator de Produtividade é fixado em 6%, mais algumas empresas consultoras fixaram como produtividade da empresa em 10% (Consultora GRADE [22]), mais isto não foi acatada por OSIPTEL. A empresa *Telefónica del Perú,* levou este resultado a arbitragem (para alguns de forma ilegal, desconhecendo as funções do OSIPTEL) que foi declarado improcedente. O Fator de

[22] O *Grupo de Análisis para el Desarrollo* (GRADE) é um centro de pesquisa privado que realiza pesquisa aplicada para estimular e enriquecer o debate, o planejamento e a implementação de políticas públicas.

Produtividade para o período de 2004 – 2007 foi de 10,38% ao ano para o cargo de instalação, assinatura mensal básica e ligações locais; e de 7,87% para as ligações de DDI e DDN. Mais isto não significa que as tarifas baixassem nessa porcentagem, porque a este valor se tem diminuído o índice de inflação que na atualidade oscila entre 2,5 a 3% ao ano 2004. *Telefônica do Perú* pode diminuir as tarifas na porcentagem final, somente em assinatura básica, em ligações locais ou em ambos os casos, ou diminuir as tarifas no horário que eles disponham.

Para o calculo do Fator no Peru, não se considera como elemento de analise a qualidade do serviço que tem que oferecer a empresa operadora do serviço, isto favorece a *Telefónica del Perú*. Nos EEUU a qualidade do serviço é um dos elementos quantificáveis para determinar o fator de produtividade. Na Inglaterra, onde se criou esta formula, se aplica um sistema onde se mede os benefícios e a rentabilidade dos operadores, permitindo a estes a obtenção de um lucro razoável (porque se trata de serviços públicos e se regulamenta por este principio internacional), porem no Perú se permite que a empresa *Telefónica del Perú* obtenha margens de ganhos excessivos.

Em outros paises (Inglaterra, Chile e outros), o Estado estabelece as tarifas e as margens de lucro. O Peru tem as tarifas mas altas de América Latina, e de muitos paises de Europa, pelo que o Fator de Produtividade que simula a concorrência, poderia ser mais alto para nivelar a empresa *Telefónica del Perú* com as outras empresas que puderem oferecer o serviço.

O mercado de telefonia fixa no Peru na pratica é monopólica, porque não existem empresas comparativas no setor. A empresa *Telefónica del Perú* a demonstrado ineficiência no mercado, isso deve-se ao fato de possuir condições monopólicas, pelo que para pressionar sua eficiência se faz necessária que o Fator de Produtividade possa simular uma concorrência acirrada. Foi proposto que a OSIPTEL "criara" um modelo de empresa eficiente em telefonia fixa sobre a base dos dados do mercado peruano e fazer a comparação com a empresa concessionária para que possa melhorar sua ineficiência apresentada ate hoje.

Para os críticos o Fator de Produtividade é um sistema que lesa ao usuário, porque se resta a porcentagem da inflação, demonstrando que o contrato de concessão é abusivo e que deve ser renegociado.

CAPÍTULO IV. OS DIREITOS DOS CONSUMIDORES E AS AGÊNCIAS REGULADORAS DE TELECOMUNICAÇÕES

A privatização dos serviços públicos de telecomunicações, imposta na maioria dos países de América Latina durante os anos noventa, significou transitar de maneira muito acelerada desde um sistema estatal que assumia a obrigação de prestar a toda a cidadania serviços públicos; com a característica que era um serviço péssimo, de qualidade deficiente, o acesso universal não estava garantido, as tarifas eram subsidiadas; a outro sistema submetido a critérios de rentabilidade empresarial e à capacidade de pago das pessoas. Com a agravante de que não existia uma legislação adequada de proteção dos direitos dos consumidores e isto acarretava com que o Estado estivesse ausente frente às reclamações dos consumidores, especialmente no caso dos serviços públicos.

A transição de monopólios estatais para um mercado de competição entre os diversos operadores fazia necessário reforçar aquela intenção através da função reguladora. Mas, na prática a proteção do usuário e consumidor foi negligenciado.

É assim que os reguladores assumiram que sua tarefa principal era promover a competição, com o propósito de melhorar a oferta dos serviços e aumentar o bem-estar dos consumidores. Lamentavelmente, a pressa em levar adiante as privatizações não permitiu definir com claridade as funções que deveriam cumprir as reguladoras para resolver as desigualdades no mercado. Na realidade, na maioria dos países de América Latina, as políticas de serviço universal, os fundos para o financiamento do acesso universal e a proteção dos interesses dos consumidores surgiram depois dos processos de privatização e liberalização

Neste capítulo analisaremos as legislações dos dois paises em estudo (Brasil e Peru) respeito à proteção dos direitos dos consumidores e sua relação com as Agências Reguladoras das telecomunicações.

4.1. A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR

A intervenção do Estado em favor dos consumidores se justifica quando a estrutura de um mercado se encontra em uma situação desfavorável com respeito aos produtores ou distribuidores.

Para Almeida, a intervenção do Estado surge e se justifica, pela busca do equilíbrio entre as partes envolvidas.

> A tutela, não surgiu assim aleatória e espontaneamente. Trata-se, como se vê, de uma reação a um quadro social, reconhecidamente concreto, em que se vislumbrou a posição de inferioridade do consumidor em face do poder econômico do fornecedor, bem como a insuficiência dos esquemas tradicionais do direito substancial e processual, que já não mais tutelavam novos interesses identificados como coletivos e difusos. A seu turno o Estado abandonou sua posição individualista-liberal para assumir um papel social mais intenso, intervindo na economia para garantir os direitos e interesses dos consumidores (Almeida, 2002. p.22).

No mercado dos serviços de telecomunicações, os operadores do serviço costumam estar organizado e possuem informação aos quais os usuários acedem com dificuldade, este fato representa vantagem para os operadores na negociação dos termos do contrato frente aos usuários. Os usuários em contra parte são muitos com características e interesses diversos, constituindo isso em obstáculo para sua adequada organização, alem disso não tem informação dos aspetos técnicos e as condições nas quais se oferece o serviço (OSIPTEL, 1999).

Estas situações colocam aos consumidores em desvantagem respeito aos prestadores dos serviços e aumentam a possibilidade de que seus direitos sejam vulnerados. Então "a justificativa para o surgimento da tutela do consumidor, esta assentada no reconhecimento de sua vulnerabilidade nas relações de consumo" (Almeida, 2002). Razão necessária para a intervenção do Estado para proteger o direito dos consumidores, considerados como a parte mais fraca na relação jurídica, com a finalidade de corrigir as distorções e evitar que algum agente resulte prejudicado.

4.2. MARCO LEGAL DA PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR

A consideração dos direitos do consumidor dentro do marco jurídico inicia-se no contexto do comércio internacional de produtos. Desta maneira, se busca garantir

praticas lícitas no comércio dos bens, para que não sejam comprometidas a segurança e a saúde das pessoas.

O primeiro esforço pioneiro neste sentido foi desempenhada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que em 1972 apresentou seu primeiro Informe da Política dos Consumidores, estabelecendo cinco áreas de interesse: (i) proteção contra riscos para a saúde e segurança, (ii) proteção contra as fraudes e outras práticas desleais, (iii) outorgar direitos apropriados aos consumidores, (iv) disponibilidade dos meios de informação, (v) participação dos representantes dos consumidores na elaboração de regulamentos e outras medidas de política econômica.

O exemplo pela Comunidade Econômica Européia [1] (CEE), organização que criou em 1973, o Comitê Consultivo dos Consumidores, e logo pelas Nações Unidas, que em abril de 1985, adotou as denominadas "Diretrizes para a Proteção do Consumidor". Este conjunto de lineamentos há alcançado hierarquia internacional e servido de base para definir as políticas de proteção ao consumidor nos paises de América Latina (OSIPTEL, 1998).

Em quase todos os países latino-americanos a proteção dos direitos dos consumidores não se considera uma matéria direta de regulação, é regida pelas legislações específicas com que conta cada país. E todos os países fazem menção à defesa do consumidor em sua Constituição (Brasil, 2005).

Na maioria das nações latino-americanas, uma legislação ou um código de defesa do consumidor entrou em vigor a partir da década de 1990. Encontramos também implantações da defesa do consumidor mais recentes, o que justifica a pouca experiência com a aplicação normativa. Alguns países só conta com normas para a defesa dos usuários de serviços públicos ou leis esparsas de defesa do consumidor.

Em matéria de telecomunicações, a forma em que se maneja a política dos consumidores desde o governo se encontra em relação com a estrutura e evolução do mercado. Em alguns paises da região, o órgão regulador se encarrega também de proteger

1 A União Européia, anteriormente designada por Comunidade Econômica Européia (CEE) e Comunidade Européia (CE), é uma organização internacional constituída atualmente por 27 estados membros. Foi estabelecida com este nome pelo Tratado da União Européia (normalmente conhecido como Tratado de Maastrich) em 1992, mas muitos aspectos desta união já existiam desde a década de 50. A União tem sedes em Bruxelas, Luxemburgo e Estrasburgo.

os direitos dos usuários. Sem embargo, em paises onde a criação do organismo regulador é nova, como o México e Colômbia, a proteção aos consumidores é realizada desde outras instituições que abarcam não só os serviços de telecomunicações, também os serviços domiciliários em geral.

Resulta necessário distinguir entre proteção e defesa dos consumidores. A "proteção esta referida à criação de condições necessárias que garantissem a transparência e equidade nas relações de consumo. A defesa, implica a representação dos interesses dos consumidores" (OSIPTEL, 1999).

É necessário também entender o conceito do consumidor.

Na legislação brasileira o art. 2 do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078 de 11 de setembro de 1990), diz que "consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final".

Para Oliveira (2003), tal dispositivo legal "visa à universalidade de consumidores de produtos e serviços, bem como grupo, classe ou categoria deles, desde que estejam relacionados a um determinado produto ou serviço". Nesse sentido pode-se, indubitavelmente, enquadrar a figura do usuário dos serviços de telecomunicações nessa concepção de consumidor. O usuário de telefonia consiste naquele consumidor que contrata a prestação de serviços de telecomunicações das empresas concessionárias.

Na legislação peruana, *O Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo nº 716, Ley de Protección al Consumidor; no artigo 3 letra "a"* diz que se entende por *"consumidores o usuarios, las personas naturales o jurídicas que adquieren, utilizan o disfrutan como destinatarios finales productos o servicios*".

No ordenamento jurídico peruano, é usado o termo "consumidor ou usuário", que é a pessoa natural ou jurídica que adquire, utiliza ou desfruta determinados produtos (como consumidor) ou serviços (como usuário) que previamente há sido oferecida ao mercado.

Observa-se nesse conceito a prevalência do caráter econômico, pois foi considerado unicamente o sujeito que no mercado de consumo adquire bens ou contrata a prestação de

serviços, na posição de destinatário final, pressupondo que age visando ao atendimento das necessidades próprias. "Consumidor ou usuário" é a pessoa que retira do mercado o produto e utiliza o serviço como destinatário final.

No setor das telecomunicações é comum identificar ao "consumidor" com o "usuário" dos serviços. Assim define-se aos usuários como "as pessoas, incluídas os consumidores", aos organismos utilizadores ou solicitantes de serviços de telecomunicações acessíveis para o público (Dussán, 2004).

Em conseqüência é consumidor aquela pessoa, natural o jurídico, que em forma eventual ou permanente, tem acesso ou faz uso de algum serviço público de telecomunicações.

Na legislação brasileira, os direitos básicos dos consumidores estão consagrados no artigo 6º do Código de Defesa do Consumidor [2], Lei nº 8.078/90. A intervenção estatal em que há ordenamentos jurídicos, que preferem tutelar o consumidor de modo sistemático, optando por um complexo de normas (código). Esse modelo foi adotado pelo Brasil, por meio da formulação do Código de Defesa do Consumidor.

O modelo peruano são leis esparsas que regem o mercado de consumo, específicas para cada uma das atividades econômicas diretamente relacionadas com o consumo, como publicidade, crédito, responsabilidade civil pelos acidentes de consumo, garantias, etc.

---

[2] "Art. 6. São direitos básicos do consumidor:
I - a proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos;
II - a educação e divulgação sobre o consumo adequado dos produtos e serviços, asseguradas a liberdade de escolha e a igualdade nas contratações;
III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade e preço, bem como sobre os riscos que apresentam;
IV - a proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, métodos comerciais coercitivos ou desleais, bem como contra práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de produtos e serviços;
V - a modificação das cláusulas contratuais que estabeleçam prestações desproporcionais ou sua revisão em razão de fatos supervenientes que as tornem excessivamente onerosas;
VI - a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos;
VII - o acesso aos órgãos judiciários e administrativos, com vistas à prevenção ou reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos ou difusos, assegurada a proteção jurídica, administrativa e técnica aos necessitados;
VIII - a facilitação da defesa de seus direitos, inclusive com a inversão do ônus da prova, a seu favor, no processo civil, quando, a critério do juiz, for verossímil a alegação ou quando for ele hipossuficiente, segundo as regras ordinárias de experiências;
IX - (Vetado)
X - a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral."

Os principais direitos dos usuários na legislação peruana, se encontram consagrados na Constituição. Além disso, o art. 5 do Decreto Legislativo nº 716, *Ley de Protección al Consumidor*, consagra os direitos do consumidor [3].

4.3. A PROTEÇÃO DOS DIREITOS DOS CONSUMIDORES DE TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL

Segundo o Artigo 5 da Constituição Federal todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XXXII - O Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor. Artigo 170: a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: V defesa do consumidor.

Além disso, o Art. 48 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, orientava o Congresso Nacional a elaborar no prazo de 120 dias da data da promulgação da Constituição, o Código de Defesa do Consumidor.

Para De Souza Oliveira, a inserção destes artigos na carta constitucional deve-se:

> À reestruturação do Estado, após as transformações iniciadas pelo pensamento liberal do século XVIII e a implementação do Estado Social, no momento em que ele tomou para si a defesa da sociedade, intervindo diretamente na economia, e também nas relaciones de consumo, demarcando de forma clara e prévia a postura dos entes públicos no trato dos interesses dos consumidores (Oliveira, 2003, p. 46).

---

[3] Artículo 5.- En los términos establecidos por el presente Decreto Legislativo, los consumidores tienen los siguientes derechos:
a) Derecho a una protección eficaz contra los productos y servicios que, en condiciones normales o previsibles, representen riesgo o peligro para la salud o la seguridad física;
b) Derecho a recibir de los proveedores toda la información necesaria para tomar una decisión o realizar una elección adecuadamente informada en la adquisición de productos y servicios, así como para efectuar un uso o consumo adecuado de los productos o servicios;
c) Derecho a acceder a una variedad de productos y servicios, valorativamente competitivos, que les permitan libremente elegir los que deseen;
d) Derecho a la protección de sus intereses económicos, mediante el trato equitativo y justo en toda transacción comercial; y a la protección contra métodos comerciales coercitivos o que impliquen desinformación o información equivocada sobre los productos o servicios;
e) Derecho a la reparación por daños y perjuicios, consecuencia de la adquisición de los bienes o servicios que se ofrecen en el mercado o de su uso o consumo;
f) Derecho a ser escuchado de manera individual o colectiva a fin de defender sus intereses por intermedio de entidades públicas o privadas de defensa del consumidor, empleando los medios que el ordenamiento jurídico permita.
g) Derecho, en toda operación de crédito, a efectuar pagos anticipados de las cuotas o saldos en forma total o parcial, con la consiguiente liquidación de intereses al día de pago, incluyéndose así mismo los gastos derivados de las cláusulas contractuales pactadas entre las partes.

Explica Eros Roberto Grau, Apud Oliveira (2003), que ao inserir na Constituição vigente um capítulo sobre a ordem econômica e o tratamento constitucional dado ao assunto, o legislador adotou a opção por um sistema capitalista. Esse modelo econômico é aberto, desenhado na afirmação de pontos de proteção contra modificações extremas, que ele descreve como modelo de bem-estar.

4.3.1. O Código de Defesa do Consumidor

O dia 11 de setembro de 1990, é promulgado a Lei nº 8.078, denominada o Código de Defesa do Consumidor, considerada uma das leis mais avançadas do ordenamento jurídico brasileiro. Este Código se caracteriza por ser multidisciplinar, por regulamentar não somente matéria substancial objeto da codificação, mas por alcançar várias áreas do direito, tais como o direito penal, o processual (civil e penal) e o administrativo.

O legislador brasileiro procurou concentrar, de forma concisa, todos os dispositivos legais em torno de uma só lei, criando um verdadeiro esqueleto geral para o regramento das relações de consumo. Trata-se de um instituto muito mais prático de consulta e compreensão para as partes envolvidas do que a existência de leis esparsas.

O Código de Defesa do Consumidor trata da Política Nacional de Proteção e Defesa do Consumidor e da Política de Relações de Consumo, estabelecendo objetivos e princípios pelos quais deverá orientar-se o setor.

Sendo um dispositivo recheado de valores constitucionais, o Código de Defesa do Consumidor têm por escopo proteger o consumidor, erradicando o desequilíbrio em que se encontra no mercado de consumo, na tentativa de alcançar uma realidade social mais justa e real, em conformidade com o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, "uma das vigas mestras do Código de Defesa do Consumidor" (Márquez, 2003).

4.3.2. Os direitos dos consumidores da telefonia fixa

Podemos enunciar os seguintes direitos dos usuários do serviço de telefonia fixa

(Fiorati, 2000) [4]:

a) Direito à proteção do Estado. Esta proteção, é dever do Estado, por intermédio de todos os seus órgãos, sejam eles dedicados à defesa do consumidor ou à tarefa regulatória. Desse modo, o usuário tem direito à intervenção da agência reguladora em seu favor, assegurando-lhe direitos e coibindo abusos, em articulação com os órgãos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (art. 4 CDC).

b) Direito de acesso e à liberdade de escolha. Que diz respeito do maior acesso dos brasileiros ao serviço de telefonia. A conseqüência lógica da competição é o direito do usuário escolher sua prestadora de serviço (Art. 3 I, II LGT).

Para Floriano Azevedo Marques Neto, o novo regime jurídico do serviço de telecomunicações, pressupõe um equilíbrio entre a competição e a universalização.

> A incidência regulatória, portanto, permite que se imagine alguns prestadores olhando mais para a competição, para estudos de mercado vantajosos, e outros prestadores olhando para a perspectiva da universalização. Ao menos no que tange à telefonia local, essa possibilidade permanece – e, ao que tudo indica, permanecerá – apenas na imaginação. "Espelhos" como a Vésper abandonaram até mesmo o discurso de competição. O modelo de duopólio baseado nas "empresas espelho" como alternativa ao poderio das antigas estatais fracassou. Como resultado, o usuário não tem liberdade de escolha, encontra-se sujeito a prestador único e não vê a qualidade melhorar nem o preço dos serviços diminuir [5].

c) Direito a um serviço adequado, eficiente e seguro. A adequação do serviço significa, num mercado regulado, adequação do regulamento. Não raro ocorre que o serviço é inadequado porque o regulamento não garante o direito do consumidor, ou, pior, "autoriza" o desrespeito ao CDC (Art. 22, CDC).

d) Direito à continuidade ou não suspensão do serviço. Donde resulta ilegal a suspensão do serviço pelo não pagamento de cobranças diversas e serviços de valor adicionado incluídos na fatura telefônica, representando verdadeira venda casada (Art. 22, CDC, Art. 3, VII, LGT).

e) Direito à modicidade tarifária.. Um dos principais gravames à modicidade tarifária é a forma pela qual os contratos, a regulamentação e a própria agência valorizam alegações

[4] Disponível em: http://www.jfpb.gov.br
[5] Direito das Telecomunicações e a ANATEL, in Direito Administrativo Econômico [Malheiros, 2000, pag. 306].

de rompimento de equilíbrio econômico e financeiro em favor da prestadora (Art. 6o, § 1o, Lei n. 8987/95).

f) Direito à informação. Direito ao conhecimento das condições de prestação do serviço e também de seus direitos, em linguagem clara e acessível (Art. 6, III, CDC).

g) Direito de contestação e petição. Seus principais aspectos são: o direito do usuário de obter resposta às suas reclamações à agência ou ao fornecedor, posicionamento quanto à sua razão ou desrazão, o direito a conhecer os fundamentos da decisão de seu interesse; o direito de acesso aos dados técnicos que embasaram esta decisão (perícias, etc.) (Art. 3, X e XI, LGT).

h) Direito à prevenção e efetiva reparação dos danos materiais e morais. A prevenção deve estar à cargo da agência reguladora, e as melhores vias são uma regulamentação adequada, que respeite os direitos do consumidor e a ação administrativa reparadora, no caso de lesão. No plano Judiciário, este direito reflete-se na necessidade de inversão do ônus da prova, face à patente desigualdade em que se encontra o usuário, diante da capacidade técnica das prestadoras (Art. 6o., VI e VII, 7O, § único, do CDC e 3o., XII da LGT).

4.3.3. A ANATEL quanto à Proteção e Defesa do Consumidor

A atuação da Agência Reguladora, tem origem no ordenamento jurídico brasileiro, na necessidade de garantir a qualidade e a efetividade da prestação dos serviços públicos outorgados sob o regime de concessão, permissão ou autorização.

A Lei Geral de Telecomunicações, em seu artigo 3, inciso XI, estipula que o usuário tem direito de peticionar contra a prestadora perante o órgão regulador e os organismos de defesa do consumidor. Cabe à Agência, no atendimento do interesse público, reprimir as infrações relativas ao sistema de regulação (fiscalização do cumprimento das obrigações assumidas e contratadas pelo explorador da atividade econômica), tendo como um de seus princípios vetoriais a defesa do consumidor, condensada no extenso rol dos direitos catalogados no referido artigo 3 e o artigo 5 da LGT. A eficácia da proteção e da defesa do consumidor dos serviços de telecomunicações é confirmada no Regulamento da ANATEL (Decreto n.º 2.338, de 7.10.97).

> A pesar da marcante circunferência jurídica protetiva do usuário, inexiste na estrutura organizacional da ANATEL, um órgão específico e responsável pelo processamento da mediação de conflito entre o usuário e o prestador de serviço. Como conseqüência, não existem mecanismos ágeis e eficientes de solução das reclamações, a tempo e modo, estando a situação a merecer um tratamento mais condizente no âmbito da Agência (ANATEL, 2002, p. 56).

De acordo com a legislação e o regimento interno vigentes, a área responsável pelas reclamações dirigidas à Central de Atendimento da Agência é a Assessoria de Relações com os Usuários (ARU), que é o setor da ANATEL responsável pelo tratamento das questões apresentadas pelos usuários.

Suas atribuições, segundo o artigo 132 do Regimento Interno da ANATEL, são:

- Receber, responder ou encaminhar solicitações dos usuários.
- Assistir os órgãos da Agência na defesa e proteção dos direitos dos usuários.
- Desenvolver e implementar métodos e procedimentos destinados ao relacionamento entre a Agência e os usuários.
- Administrar a central de atendimento ao usuário.

Todavia, não dispõe a ARU de um procedimento de resolução ágil e eficiente das reclamações que lhe são apresentadas pelos usuários, limitando-se o tratamento adotado a receber a solicitação e remetê-la para as prestadoras de serviço, que simplesmente esclarecem ao órgão regulador as providências adotadas. A ANATEL não tem, portanto, condições de, por si, verificar o cumprimento da obrigação regulamentar questionada.

Se o usuário novamente reclama, refutando os esclarecimentos da empresa, aciona-se a superintendência competente que, muitas vezes, instaura um Procedimento para Apuração de Descumprimento de Obrigações [6] (PADO) sem a resolução efetiva, a tempo e modo, da reclamação antes firmada, causando desalento no cidadão, ou comprometendo a confiança no órgão regulador pelo cidadão.

Em certo sentido, a impressão que fica é que a Agência, na mecânica atual, torna-se caudatária dos esclarecimentos das prestadoras, sem contar com mecanismos intra-

[6] Procedimentos de Apuração de Descumprimento de Obrigações – PADO, que é o mecanismo legal utilizado pela Agência para notificar as empresas que não apresentam os resultados esperados com relação à qualidade do serviço prestado. Quanto aos Pados instaurados em defesa dos direitos e garantias dos consumidores do STFC decorrentes de fiscalizações, denúncias e reclamações, a SPB instaurou no período 1998 a 2004 um total de 205 Pados, dos quais 152 encontram-se em andamento, 5 arquivados sem sanção e 48 encerrados. Quanto às sanções aplicadas, 37 foram de advertência e 64 sanções de multa.

orgânicos (presença de um setor participativo e estruturado) e regulamentares de acompanhamento e de solução do problema.[7].

Para o ex-Conselheiro Consultivo da ANATEL, Márcio Wohlers:

> "A relação entre ANATEL e usuário, que é formalmente inexistente, resume-se a um call-center para receber reclamações, especialmente via Internet. Uma vez recebidas, estas são simplesmente encaminhadas para as operadoras. Entretanto, a ANATEL, cujas funções estabelecidas na Lei Geral das Telecomunicações incluem a fiscalização das operadoras, não tem condições de verificar a veracidade do resultado das reclamações. São as operadoras quem dão resposta e a ANATEL somente as encaminha novamente ao usuário" (ANATEL, 2002. p.61,62).

Um laudo elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) mostra que o trabalho da agência reguladora não atende às expectativas mais comuns dos consumidores, favorecendo indiretamente as operadoras. Focada na supervisão técnica das empresas, a ANATEL deixa a desejar quando o assunto é a qualidade do serviço prestado.

O laudo divulgado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) o 4/12/2006 corrobora com impressão do PROCON após anos de atendimento de clientes insatisfeitos com a telefonia: a Agência Nacional de Telecomunicações é tão criticada quanto as operadoras, líderes no ranking de reclamações.

Afirma o presidente do PROCON/DF, Augusto César Sampaio.

> "Pelo que nos é passado pelos próprios consumidores, a reguladora não tem tido êxito em resolver os problemas. A gente sempre recebe críticas sobre a atuação de órgãos públicos mas, infelizmente, a ANATEL está no topo da lista de reclamações" [8].

A dificuldade da agência em corresponder às expectativas dos consumidores seria um dos motivos para que o setor apresente tantos problemas na relação com seus clientes, na opinião de Sampaio. "O PROCON fica limitado a multar, enquanto a ANATEL tem outras ferramentas para coibir práticas abusivas, mas quase não as usa", afirma o presidente.

O modelo desenhado para as telecomunicações no Brasil, no tocante à proteção do usuário se assenta basicamente em dois instrumentos: a participação do usuário e a atuação da Agência Reguladora, na proteção ao consumidor.

---

[7] Ver Processo n. 53500.001147/2002-12 - Auditoria da Secretaria Federal de Controle Interno da Corregedoria Geral da União - Prestação de Contas do exercício de 2001.
[8] Disponível em: http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=323826

Na regência normativa da Agência Nacional de Telecomunicações, o controle social apresenta-se sob a roupagem dos comitês, as consultas públicas e as audiências públicas.

a). Os Comitês

Mediante resoluções específicas do Conselho Diretor (Decreto n.º 2.338, de 7.10.97, arts. 16 e 60), foram instituídos o Comitê de Defesa da Ordem Econômica (Resolução n.º 58, de 24.09.98), o Comitê para a Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Resolução n.º 96, de 1.02.99) e o Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações (Resolução nº 107, de 26.02.99).

O Comitê de Defesa dos Usuários dos Serviços de Telecomunicações tem a finalidade de assessorar e subsidiar o Conselho Diretor da Agência no exercício de suas competências legais em matéria de defesa e proteção dos direitos dos consumidores; atribuições que estão descritas no artigo 3 da Resolução nº 107 [9].

Segundo o Relatório Semestral da Ouviduria (ANATEL, 2002, p.51), não se observou algum relacionamento da Agência com a sociedade.

> "Não se age no órgão regulador, com o mesmo vigor, com o que se houve proclamado no escrito da Lei Geral de Telecomunicações, do decreto regulamentar e da resolução específica, impondo-se à Agência um re-pensamento quanto às diretivas de relacionamento com a sociedade, sendo insuficiente a mera consagração normativa".

Nesse passo, em 18 de julho de 2002, mediante ofício ao Conselho Diretor, a Ouvidoria chamava a atenção para a necessidade de reativação do Comitê de Defesa dos Usuários. Conforme portaria publicada no Diário Oficial da União de 22 de outubro (Portaria n.º 389, Seção II, pág.15), houve a nomeação de um Conselheiro para presidi-lo e para adotar as providências necessárias para o seu efetivo funcionamento.

---

9 Art. 3º Estabelecer que, no cumprimento da sua finalidade, o Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações realizará, dentre outras, as seguintes atividades permanentes:
I - assistir o Conselho Diretor da ANATEL no seu relacionamento com o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - SNDC;
II - assessorar o Conselho Diretor a respeito da mediação, arbitragem e decisão necessários à solução de conflitos de interesse entre agentes econômicos e usuários de serviços de telecomunicações;
III - preparar ou avaliar, quando necessário, inclusive por solicitação do Conselho Diretor da ANATEL, propostas de instrumentos deliberativos que, direta ou indiretamente, afetem os interesses dos usuários de serviços de telecomunicações;
IV – propor recomendações com respeito ao estabelecimento de restrições, limites ou condições a empresas ou grupos empresariais visando preservar os interesses dos usuários de serviços de telecomunicações.

b). As Audiências Públicas e a Consulta Pública

São instrumentos de controle social. Sua finalidade precípua é a ampla discussão e transparência, para que sejam exibidos os fundamentos necessários para o modelo escolhido e para que se ouça, se questione, a possibilidade da proposição de outras formas. Não se trata de um monólogo, mas, sim, de um diálogo entre as autoridades e os cidadãos.

Nos termos regimentais, a audiência pública destina-se a debater ou a apresentar, oralmente, matéria de interesse geral, sendo seu objeto e seus procedimentos definidos no instrumento convocatório, podendo a Agência adotar outros meios de participação dos interessados, diretamente ou por meio de organizações e de associações legalmente reconhecidas (Resolução n.º 270, de 19.07.2001, art. 42, art. 44).

Estrutura regimental da Agência concebe a consulta pública como a submissão de minuta de ato normativo a comentários e a sugestões do público em geral, bem como documento ou assunto de interesse relevante (Resolução n.º 270, de 19.07.2001).

As consultas e audiências públicas, seriam o instrumento mais importante de participação da sociedade. No entanto, essas possibilidades têm sido frustradas pela forma como tais procedimentos são conduzidos pela Agência Reguladora, e também, em parte, pela ausência de entidades civis especificamente voltadas para a defesa dos usuários de serviço público.

4.3.4. Relacionamento da ANATEL com órgãos e as entidades civis de defesa do consumidor

O Código de Defesa do Consumidor [10] – CDC prevê a participação de diversos órgãos públicos e entidades civis, bem como o incremento de vários institutos como instrumentos para a realização da Política de Consumo. O Código quis que o esforço fosse nacional, integrando os mais diversos segmentos que têm contribuído para a evolução da defesa do consumidor no Brasil.

[10] Disponível em: http://www.mj.gov.br/dpdc/sndc.htm

O Sistema Nacional de Defesa do Consumidor – SNDC é a conjugação de esforços do Estado, nas diversas unidades da Federação, e da sociedade civil, para a implementação efetiva dos direitos do consumidor e para o respeito da pessoa humana na relação de consumo (artigo 105 do CDC). Conforme o Código do Consumidor integram o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor- SNDC a Secretaria de Direito Econômico – SDE, do Ministério da Justiça, por meio do seu Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor - DPDC, e os demais órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal, municipais e entidades civis de defesa do consumidor.

O Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor é o organismo de coordenação da política do SNDC e tem como atribuições principais coordenar a política e ações do SNDC, bem como atuar concretamente naqueles casos de relevância nacional e nos assuntos de maior interesse para a classe consumidora, além de desenvolver ações voltadas ao aperfeiçoamento do sistema, à educação para o consumo e para melhor informação e orientação dos consumidores (artigo 106 do CDC).

Os PROCONs são órgãos estaduais e municipais de defesa do consumidor, criados, na forma da lei, especificamente para este fim, com competências, no âmbito de sua jurisdição, para exercitar as atividades contidas no CDC e no Decreto nº 2.181/97 (Decreto que dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - SNDC,), visando garantir os direitos dos consumidores. Verifica-se, dessa forma, que as competências são concorrentes entre União, Estados e Municípios no que se refere aos direitos dos consumidores, não havendo, portanto, relação hierárquica entre o DPDC e os PROCONs ou entre PROCONs. Os PROCONs são, portanto, os órgãos oficiais locais, que atuam junto a comunidade, prestando atendimento direto aos consumidores, tendo, desta forma, papel fundamental na atuação do SNDC. Outro importante aspecto da atuação dos PROCONs diz respeito ao papel de elaboração, coordenação e execução da política local de defesa do consumidor, concluindo as atribuições de orientar e educar os consumidores, dentre outras.

A nível estadual tem-se 27 PROCONs no total, um para cada Unidade da Federação. Conforme mencionado, os PROCONs estaduais têm, no âmbito de sua jurisdição competência para planejar, coordenar e executar a política estadual de proteção e defesa do consumidor, assim para o melhor funcionamento dos sistemas

estadual de defesa do consumidor, faz-se necessário que exista um estreito relacionamento entre os PROCONs Municipais e o Estadual, bem como entre os próprios órgãos municipais.

Dentre as Associações não Governamentais que cuidam da defesa do consumidor destacam-se a Associação Brasileira de Defesa do Consumidor [11] (Pro Teste), e o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor [12] (IDEC).

Segundo o artigo 8 do Decreto nº 2.181/97, as entidades civis têm como função encaminhar denúncias aos órgãos públicos de proteção e defesa do consumidor, para as providências legais cabíveis e representar o consumidor em juízo.

Segundo o relatório da Ouviduria agosto/2003, a articulação com os órgãos públicos e com as entidades civis de defesa do consumidor, mediante as informações prestadas pelas áreas consultadas, continua ocorrendo de forma desarticulada e com baixa interatividade.

A Superintendência de Serviços Públicos da ANATEL vem, paulatinamente, estabelecendo os passos para uma maior integração com o Departamento de Proteção e Defesa dos Consumidores do Ministério da Justiça (DPDC), elevando, por outro lado, o seu grau de interação com os órgãos e entidades civis de defesa do consumidor, conforme mostra a figura 4.1

A ANATEL, como órgão integrante da estrutura estatal, faz-se necessária a interação com órgãos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, possuir também a incumbência institucional de cumprir papel fiscalizatório na defesa e na promoção dos interesses dos usuários dos serviços de telecomunicações.

> "Cabe ressaltar que a Agência não apresenta postura nem conta com estratégia planejada para a construção de uma interlocução externa com outros órgãos institucionais, notadamente com as estruturas governamentais correlatas – a exemplo da Secretaria de Direito Econômico (SDE) do Ministério da Justiça –, seja no âmbito da defesa da concorrência seja na esfera de proteção ao consumidor.Fica flagrante tal situação uma vez que a ANATEL sequer produziu nota explicativa sobre as contribuições oferecidas pelo Departamento de Proteção e Defesa dos Consumidores do

[11] A PRO TESTE é uma entidade civil sem fins lucrativos, apartidária, independente de governos e de empresas, e tem como objetivo a defesa do consumidor no Brasil desde sua fundação, em 2001.
[12] Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, é uma associação de consumidores fundada em 1987. A missão do IDEC é promover a educação, a conscientização, a defesa dos direitos do consumidor e a ética nas relações de consumo, com total independência política e econômica.

> Ministério da Justiça à prorrogação dos contratos de concessão, algumas delas não acolhidas pelo órgão regulador" (ANATEL, 2003, p. 31).

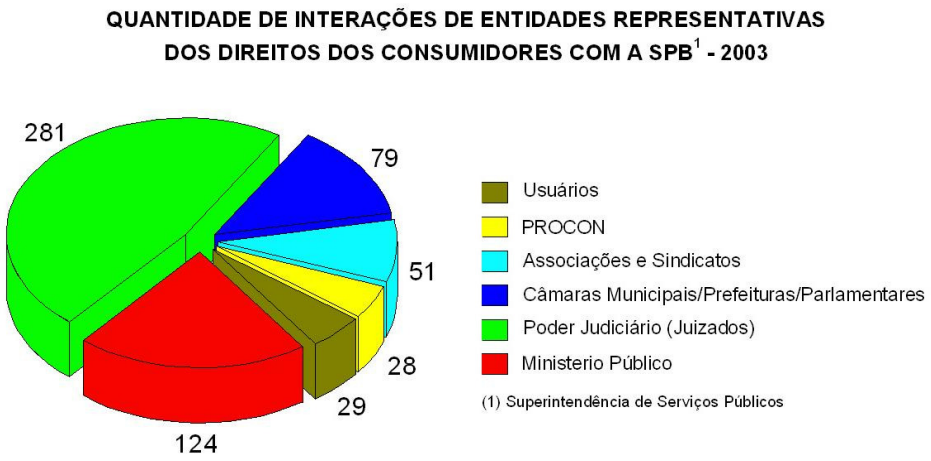

Figura 4.1. Quantidade de interações de entidades representativas dos direitos dos consumidores com a Superintendência de Serviços Públicos – SPB (ANATEL, 2003).

Fica-se, portanto, com a impressão de que a Agência tem dificuldade para compreender ou revela baixa disposição sobre a necessidade de construir uma prática institucional de interação com setores da sociedade, de modo a contribuir para a equalização de recursos informativos que possam intervir em sua atividade regulatória.

Essa constatação é agravada pela especial circunstância da legislação em vigor (Lei nº. 9.472/97, art.59; Decreto nº.2.338/97, art.14, §1o) não permitir à ANATEL firmar convênios com outros órgãos públicos para o exercício de sua atividade fiscalizatória, o que, no quadro atual de escassez de recursos humanos próprios, fragiliza a proteção dos direitos dos consumidores.

Mais uma vez, é flagrante a desproporção entre a retórica normativa (art.19, *caput*, do Decreto nº. 2.338/97: "A Agência articulará sua atuação com a do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor...") Parágrafo único dispõe:

> "A competência da Agência prevalecerá sobre a de outras entidades ou órgãos destinados à defesa dos interesses e direitos do consumidor, que atuarão de modo supletivo, cabendo-lhe com exclusividade a aplicação das sanções do art. 56, incisos VI, VII, IX, X e XI da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990".

Dispositivo regulamentar, que oferta à Agência competência exclusiva e aos demais entes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, competência supletiva, é ilegal, posto que contraria ao art. 55, *caput*, e § 1º da Lei n. 8.078/90 (CDC).

O art. 55, ao mencionar o caráter concorrente da atribuição da União, Estados, e Distrito Federal em suas respectivas áreas de atuação administrativa, baixar normas "relativas à produção, industrialização, distribuição e consumo de produtos e serviços" , reflete apenas a competência constitucional prevista para estes entes. Seu parágrafo primeiro estabelece que "a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios fiscalizarão e controlarão a produção, industrialização, distribuição, a publicidade de produtos e serviços e o mercado de consumo".

Observa-se que a ANATEL não é órgão do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), o qual é integrado por órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais e entidades privadas de defesa do consumidor. À exceção das entidades civis, todos podem aplicar as penalidades previstas no art. 56 do CDC, sendo verdadeiro absurdo, até sob o plano federativo, que as atribuições outorgadas por lei lhes sejam subtraídas pela agência mediante decreto.

4.4. A PROTEÇÃO DOS DIREITOS DOS CONSUMIDORES DE TELECOMUNICAÇÕES NO PERU

No contexto das mudanças econômicas e sociais, acontecidas nos últimos quinze anos; o Peru começo a regular os interesses e direitos dos consumidores. Em este período são promulgados o Decreto Legislativo nº 716 *La Ley de Protección al Consumidor,* que foi aprovado o 9 de novembro de 1991; e seu *Texto Único Ordenado,* publicado o 11 de dezembro de 2000. Assim como, a consagração constitucional dos direitos dos consumidores na nova Constituição do Estado Peruano de 1993.

4.4.1. Os direitos dos consumidores de serviços públicos

De acordo com a normatividade vigente, o usuário de um serviço público tem direito a:

- Direito à proteção contra produtos e serviços que representam um risco para sua saúde ou segurança. (Constitución de 1993, art. 7° e 65°).
- Direito ao acesso efetivo aos bens ou serviços. As empresas de serviços públicos têm a obrigação de aumentar a cobertura e oferecer a toda a pessoa que o solicite (Constitución de 1993, art. 2°, inciso 1 e 2).

- Direito à informação oportuna e transparente. O usuário deve estar informado respeito às condições nas quais se oferece o serviço, as causas pelas quais deve pagar uma determinada tarifa, os detalhes do faturamento, as interrupções do serviço, os incrementos tarifários e as causas de corte do serviço. (Constitución de 1993, art. 65°).
- Direito para exigir informação sobre a qualidade do serviço que é oferecido. (Constitución de 1993, art. 2°, inciso 4).
- Direito de escolher as diferentes opções de serviços que se oferecem. Os usuários têm o direito de receber a informação que requer para uma eleição apropriada dos serviços a receber como ligações em espera, faturaçao detalhada, etc. (Constitución de 1993, arte. 2°, incisos 4 e 5).
- Direito à livre organização para a defesa de seus interesses. Os usuários têm o direito de formar as associações de consumidores e usuários, e as empresas estão obrigadas a abrir canais de participação e diálogo. (Constitución de 1993, art. 2°, inciso 13).
- Direito a exigir tutela judicial efetiva por parte do Estado. Os usuários têm o direito de ir ao Poder Judicial e exigir a solução dos conflitos que surgem entre elas e os operadores. (Constitución de 1993, art. 139°).
- Direito a um devido processo nos procedimentos de reclamação contra as empresas, no Poder Judicial como nos diferentes instancias da administração pública. (Constitución de 1993, art. 139°).
- Direito a exigir do Estado a defesa de seus direitos e interesses. (Constitución de 1993, art. 65°).
- Direito a exigir dos órgãos reguladores uma supervisão apropriada das condições nas que se oferecem os serviços públicos, como também exigir a fiscalização e sanção quando seja pertinente. (Constitución de 1993, art. 65°).
- Direito a exigir garantias sobre a qualidade e a continuidade dos serviços. (Constitución de 1993, art. 65°).

As empresas operadoras estão na obrigação de informar, sobre o serviço oferecido, os requisitos de acesso ao serviço, as características, modalidades, limitações e todas as opções que existam de planos tarifários, a periodicidade da fatura, o prazo da contratação, causais do termo antecipado do contrato de abonado, penalidades, se as tiver, os alcances e uso dos equipamentos.

Respeito à contratação do serviço, se a contratação é escrita a empresa operadora entregará ao abonado o exemplar original do contrato subscrito por ambas as partes e a copia sobre condições de uso. As empresas operadoras deveram prestar serviços de informação e assistência técnica gratuita, esta obrigação se prestará durante 12 horas por dia e os 6 dias da semana.

Os causais de suspensão de serviços por parte da empresa operadora será unicamente se o recibo não for cancelado e transcorreu o período de graça. Durante a suspensão, a empresa operadora não poderá aplicar cobro algum.

4.4.2. O papel de OSIPTEL quanto à proteção e defesa do consumidor

No setor de telecomunicações no Peru, o OSIPTEL é o órgão encarregado de fazer cumprir as normas de competição, regula as tarifas, faz cumprir os contratos de concessão, administra o fundo para o serviço rural e protege os direitos dos usuários.

Em matéria de proteção do consumidor, se tem trabalhado no estabelecimento de um marco normativo que defina os principais direitos dos usuários, sua aplicação através de procedimentos que permitam exercer os direitos, como o procedimento de reclamos, o desenvolvimento de mecanismos de difusão de informação. O OSIPTEL, tem seu próprio procedimento de reclamos com prazos, requisitos e numero de instancias (OSIPTEL, 1999).

O Texto Unico Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones, aprovado mediante Decreto Supremo N°013-93-TTC e a Ley N° 26285, estabelecem como função do OSIPTEL, respeito à proteção dos usuários os seguintes:

- Supervisar a qualidade e eficiência na prestação dos serviços públicos de telecomunicações, o que inclui as reclamações entre empresas operadoras e usuários.
- Aprovar as condições de uso e clausulas gerais de contratação dos serviços públicos de telecomunicações.
- Emitir diretivas para a atenção e solução dos reclamos dos usuários.
- Resolver em ultima instância administrativa os reclamos denegados pelas empresas operadoras.

Neste sentido, e em uso de sua potestade normativa, OSIPTEL emitiu no ano de 1994 a Diretiva Processual que define o marco legal ao qual devem se submeter as empresas para a aprovação de seus procedimentos internos de atenção de reclamos de usuários; e com a finalidade de cumprir com o mandato legal de conhecer em última instância administrativa os reclamos dos usuários que tivessem sido denegados pelas empresas operadoras, o *Consejo Directivo* do OSIPTEL aprovou mediante resolução 013-95-CD/OSIPTEL, o Reglamento para la Solución de Reclamos de Usuarios de Servicios Públicos de Telecomunicaciones.

Em julho de 2000, promulga-se a Ley nº 27332*, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos*, pelo qual se asigna aos organismos reguladores as funções de supervisão, regulação, fiscalização e sanção, normativa, solução de controvérsias e reclamos.

a). Solução de Reclamos dos Usuários

O *Tribunal Administrativo de Solución de Reclamos de Usuarios de OSIPTEL* – TRASU, órgão administrativo com competência no âmbito nacional, a segunda e última instância administrativa na resolução dos reclamos dos usuários; resolve os recursos de apelação frente ao desacordo do usuário com a resolução administrativa de primeira instância emitida pela empresa operadora; como também na resolução de queixas apresentadas frente às infrações dos prazos do procedimento, o incumprimento com o ordenado na resolução de primeira ou segunda instância, como frente à solicitude do *silencio administrativo positivo* e quaisquer outras transgressões normativas.

O marco legal atual na qual se desenvolve o Tribunal e se regula a tramitação de reclamos de usuários em via administrativa é produto de um largo processo de evolução que começou em 1994, ano que o OSIPTEL dá inicio a suas operações como organismo encarregado de normar temas de proteção dos direitos dos consumidores e posteriormente a resolver como última instância administrativa os seus reclamos.

Na medida que o número de usuários de telecomunicações há incrementado e o conhecimento das vias de reclamo se há ido ampliando, o número de processos apresentados ante o TRASU, também há ascendido, o que exige uma maior labor na resolução dos recursos apresentados. No ano de 1995, tinham-se 135 processos

apresentados, já para o ano de 2004 eram de 23, 828 processos (Figura 4.2). Este aumento dos processos apresentados ao TRASU, pode-se explicar pela reestruturação do procedimento para a atenção de reclamos, que o simplificou, reduzindo as instâncias administrativas de três para dois (eliminou-se a segunda instância na empresa operadora).

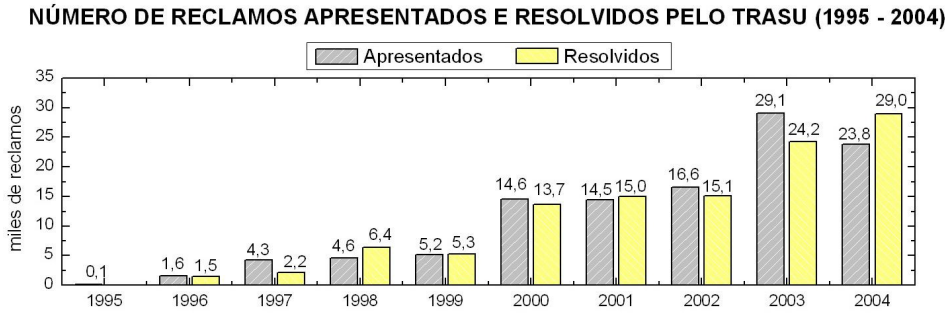

Figura 4.2. Número de reclamos apresentados e resolvidos pelo TRASU (1996 – 2004).

b). Solução de controvérsias

A normativa da política de concorrências no Peru abarca dois enfoques, a de concorrência e de regulação. A principal diferencia entre eles é que uma agencia de concorrência tem como principal função à sanção de praticas restritivas da concorrência e o controle de concentrações empresariais, por outro lado o organismo regulador tem como função principal a regulação de tarifas, qualidade, investimentos em alguns casos temas de acesso (concessões e autorizações).

No Peru as funções da Agencia de Concorrência são de duas classes, (i) o Regulador assume todas as funções da Agencia de Concorrência (exemplo OSIPTEL) e (ii) o Regulador somente assume funções de promoção da concorrência e o restante de funções são assumidas por INDECOPI (exemplo de estes Osinerg [13], Ositran [14], Sunass [15]).

A utilização de ferramentas próprias das políticas de concorrência, como a definição de mercados relevantes e a identificação do potencial do mercado não é requisito prévio e obrigatório para estabelecer regulação ou ditar medidas de desregulaçao no Peru. Não obstante, a análise das condições de concorrência para estabelecer regulação nos mercados de serviços de telecomunicações há sido um elemento essencial no desenho dos

[13] OSINERG - Organismo Supervisor de la Inversion en Energia y Mineria.
[14] OSITRAN - Organismo Supervisor de la Inversion en Infraestructura de Transporte de Uso Público.
[15] SUNASS - Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento.

esquemas de apertura de mercados à concorrência e é um critério a considerar no estabelecimento de regulações específicas.

Nesta linha, o esquema de apertura do mercado de telecomunicações peruano identificou dois tipos de segmentos na industria. De um lado, os segmentos que tem características de monopólio natural onde a possibilidade de ingresso é reduzida como a telefonia fixa local. De outro lado, aqueles segmentos em que podiam ingressar novos operadores e não apresentavam elevadas barreiras de acesso e nos quais a concorrência era possível, tais como a telefonia de longa distancia ou Internet. Alem disso, nos procedimentos de regulação de cargos de terminação e de imputação tarifaria, também se toma em conta às condições de concorrência.

Existem duas instâncias de solução de controvérsias. A primeira instância são formados pelos *Cuerpos Colegiados* do OSIPTEL (CCO). Estes são designados pelo *Consejo Directivo* ou Presidente do OSIPTEL para cada controvérsia. Os conformam de 3 a 5 profissionais independentes, especialistas nas matérias em controvérsia. A segunda instancia é formada pelo *Tribunal de Solución de Controversias* (TSC), que é conformado por 5 membros designados por diversos setores (Figura 4.3).

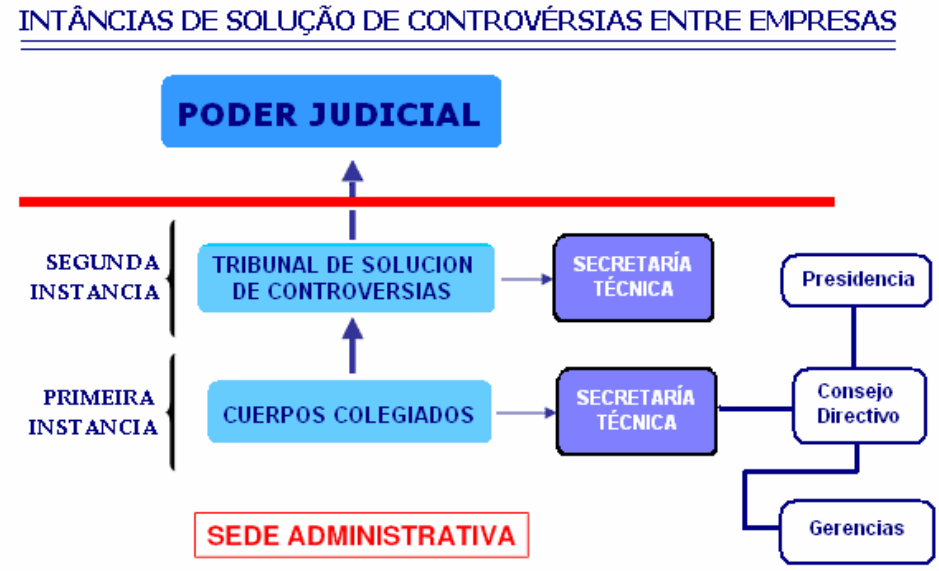

Figura 4.3. Instâncias de solução de controvérsias

As funções do OSIPTEL no setor de telecomunicações é a geração de regulação para promover a concorrência, eliminar as barreiras que restrinjam à competição, à regulação tarifaria, à qualidade dos serviços, à proteção ao usuário, à investigação e

punição das práticas anticompetitivas; monitorando e fazendo o seguimento permanente do mercado.

O OSIPTEL é a autoridade de concorrência no mercado de serviços públicos de telecomunicações e aplica a Norma General de Competência [16] neste mercado. Esta função se exerce no marco dos procedimentos de solução de controvérsias. De acordo com isso, o OSIPTEL resolve casos de abuso de posição de domínio e praticas restritiva da livre concorrência no mercado de serviços públicos de telecomunicações. O papel do OSIPTEL na solução de controvérsias é velar para que a prestação dos serviços se desenvolva num marco de livre e leal concorrência.

As medidas que pode tomar OSIPTEL em caso se detectem indícios da comissão de práticas anticompetitivas são: analisar os reclamos apresentados a respeito de condutas anticompetitivas que possam afetar ao mercado de serviços públicos de telecomunicações; ditar medidas cautelares já seja, de oficio ou a pedido de parte em qualquer etapa do processo para assegurar o cumprimento da decisão final, podendo ordenar o cesse temporal de condutas que pudessem ser consideradas contra do ordenamento legal. Está facultado para impor multas caso se detecte a comissão de infrações graves. Os valores máximos das sanções a impor são, respeito a livre concorrência de 1000 unidades impositivas tributarias [17] (*uit*) ou superior a este, sempre que não supere o 10% das vendas ou ingressos totais do infrator; respeito a regulação é até 350 *uit* sempre que não supere o 10% dos ingressos totais do infrator; e sobre concorrência desleal é de 100 *uit* (Figura 4.4).

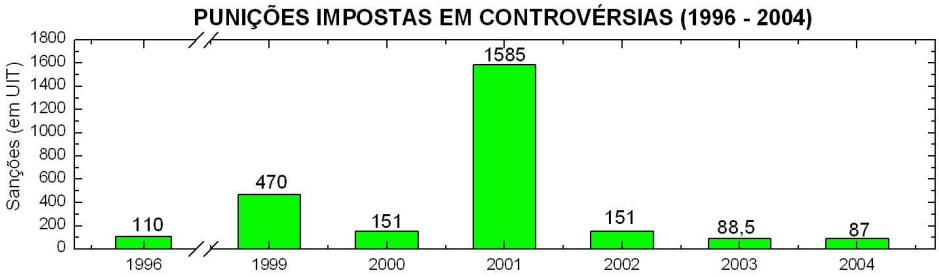

Figura 4.4. Punições impostas por controvérsias.

Segundo a figura 4.5 entre as controvérsias resolvidas pelo *Tribunal de Solución de Controvérsia* a regulação (qualidade, investimentos em alguns casos temas de acesso,

[16] Decreto legislativo N°701
[17] *uit* - Unidade Impositiva Tributaria. O valor aproximado é de US$ 1000.

concessões ou autorizações), lidera com 56% de casos resolvidos, seguido com 24 da livre concorrência e um 6% de queixas administrativas.

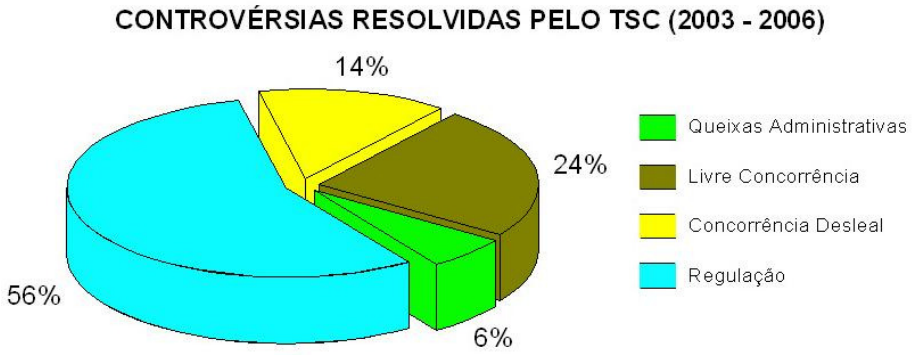

Figura 4.5. Controvérsias resolvidas pelo TSC (2003 – 2006).

As condições de uso dos serviços públicos de telecomunicações são reguladas por OSIPTEL, quem define os principais direitos e obrigações para os usuários e empresas operadoras. Também regula as relações jurídicas, contratuais ou não, estabelecendo condições ou termos mínimos para a contratação e prestação destes serviços. Tem caráter imperativo e é de cumprimento obrigatório. Os sujeitos de aplicação destas condições são as empresas operadoras e os usuários.

4.4.3. Relação da OSIPTEL com outras instituições na proteção dos consumidores

No Peru existem outras instituições públicas e privadas vinculadas com a proteção dos direitos dos consumidores. Como o INDECOPI, a *Defensoria del Pueblo*; OSIPTEL é consciente da necessidade de complementar ações e no duplicar funções, razão pela qual se centra em aqueles campos em donde pode exercer as vantagens de sua especialização.

O Decreto Supremo nº 720 faculta ao OSIPTEL, para regular a competição no setor de telecomunicações. Mas existe uma duplicação de funções com INDECOPI no caso de atenção de queixas dos consumidores. O INDECOPI é a instituição encarregada de velar pelo cumprimento da *Ley de Protección de los Consumidores* (D.Leg. 716) para os produtos e serviços oferecidos no mercado. Em matéria de telecomunicações a labor de proteção dos usuários a exerce OSIPTEL, com exceção a publicidade, que é competência de INDECOPI e se regula por normas especificas (D.Leg. 691).

De acordo à Constituição Política do Peru, o Estado se encontra comprometido com

a defesa dos interesses dos consumidores e usuários. Este labor è exercida através da *Defensoria del Pueblo.*

A Agência Reguladora se encarrega de incorporar princípios de proteção ao usuário no marco legal e supervisionar que se cumpram na prática. Mas, uma vez estabelecidas as regras de jogo, o regulador não pode tomar parte por um dos agentes do mercado (OSIPTEL, 1998).

a). Instituto de Defensa de la Competencia y la Propiedad Intelectual (INDECOPI)

No final do ano de 1992, o governo criou o *Instituto de Defensa de la Competencia y la Propiedad Intelectual* (INDECOPI), com o objetivo de centralizar todas as funções relacionadas à livre competição, direitos de propriedade e defesa do consumidor. Esta nova organização permitiu um ordenamento muito mais claro e com maior respaldo político, pelo caráter autônomo e técnico como foi concebido.

O trabalho do INDECOPI permitiu melhorar os níveis de informação ao consumidor sobre preços e qualidade dos produtos e serviços; verificar com precisão de instrumentos de medição; atender as reclamações dos consumidores; resolver problemas de dumping e acordo de preços; ordenar a saída de empresas do mercado; realizar operativos para proteção de marcas e propriedade intelectual, etc.

Apesar destas realizações, a percepção geral é que não houve uma ampla cobertura em suas funções, nem um tratamento organizado nos tópicos da competição, e defesa do consumidor. Além disso, a marcada interferência do Poder Executivo que prevaleceu, em grande parte da década dos noventa, tanto para formular acusações como para a adoção de resoluções. Durante este período, afetou-se, em grande medida, a autonomia da organização, evidenciada na incapacidade de denunciar e sancionar a organismos públicos e empresas estatais e privadas vinculadas com o poder político (Bonicelli, 2001).

b). Defensoría del Pueblo

A *Defensoria del Pueblo*, exerce a função supervisora através da representação do consumidor frente às empresas e a Agência Reguladora, para garantir o respeito a seus direitos como usuário de serviços públicos. Neste sentido a *Defensoria del Pueblo* tem a faculdade de supervisionar a labor do OSIPTEL e das empresas operadoras de

telecomunicações.

O artigo 162 da Constituição concede à *Defensoria del Pueblo* as funções de defender os direitos constitucionais e fundamentais da pessoa e da comunidade, e supervisionar o cumprimento dos deveres da administração estatal e a prestação dos serviços públicos à cidadania. Estas funções são reguladas na Ley Organica de la *Defensoria del Pueblo Ley Nº 26520*.

O *Defensor* tem independência total no exercício de suas funções, não está sujeito a mandato imperativo algum, não recebe instruções de nenhuma autoridade e desfruta de inviolabilidade e imunidade pessoal. Também, tem potestades para iniciar e continuar, de oficio ou a solicitude de parte, investigações que levem a esclarecer os atos e resoluções da administração pública e de seus agentes, com o fim, de determinar se vulneram os direitos constitucionais e fundamentais da pessoa humana e da sociedade.

O *Defensor del Pueblo*, não tem poder de coerção, pode unicamente iniciar investigações e esboçar recomendações, mas faltando a potestade de intervir na revocatória ou modificatoria das decisões administrativas. As autoridades e funcionários têm a obrigação de oferecer-lhe a informação e o apoio correspondente, sem mais limitações que o segredo judicial e o interesse superior do Estado em matéria relativa à segurança, à defesa nacional ou as relações internacionais.

No setor de telecomunicações, a *Defensoria del Pueblo*, insta às autoridades para inspecionar e sancionar as irregularidades através da Agência Reguladora. A *Defensoría* estabelece também com os organismos reguladores uma relação de supervisão em virtude do comando que lhe concede o artigo 30 da Ley 26520.

Segundo a Constituição Política e da *Ley Organica da Defensoría del Pueblo* são seus objetivos:

- Defender os interesses e os direitos do consumidor frente às empresas operadoras e dos órgãos reguladores.
- Supervisionar às empresas operadoras e os órgãos reguladores na atenção que oferecem aos reclamantes e os usuários.
- Buscar soluções globais para problemas individuais em representação direta das pessoas cujos direitos são prejudicadas.
- Defender o acesso dos usuários a serviços públicos de qualidade em condições justas e iguais.
- Promover a proteção dos interesses econômicos, a saúde, a segurança física e a participação nas atividades de regulação e supervisão dos serviços

públicos dos consumidores.

- Vigiar o direito dos usuários a receber dos provedores do serviço público, toda a informação necessária para tomar decisões apropriadas (Buezo, 2001).

Na estrutura orgânica da Defensoria del Pueblo, existe uma *Defensoría Adjunta de Servicios Públicos*, com função constitucional de supervisionar a prestação dos serviços públicos, dirige e coordena a atenção de reclamos, consultas e pedidos dos consumidores dos serviços públicos. Aliás, supervisa o cumprimento das funções dos organismos reguladores, função que não tem o INDECOPI. Desta maneira este organismo complementa a ação de proteção ao consumidor que realiza o INDECOPI e O OSIPTEL.

No Peru, as associações de consumidores foram criadas para representar a posição dos usuários e defendê-los de quaisquer irregularidades que se cometam em seu prejuízo. Eles têm a faculdade de tramitar reclamos quando o consumidor o solicite.

c). A Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios [18] (ASPEC), foi criada em 1994, com a finalidade de defender os direitos dos consumidores. O papel da ASPEC é exercer um permanente labor de vigilância, exigindo o cumprimento das normas de proteção ao consumidor. ASPEC, atua em diversos temas, alimentação, saúde, serviços públicos (telecomunicações).

d). A Asociación de Consumidores y Usuarios (ACYU), ocupa-se fundamentalmente da proteção dos consumidores de serviços públicos.

As associações de consumidores assinaram acordos com OSIPTEL de acordo a Res. Nº 104-2003, pelo qual o *Consejo Directivo* do OSIPTEL dispus que até o 50% das multas administrativas impostas nos processos promovidos pelas associações de consumidores sejam destinados a financiar publicações, labores de investigação, informação, educação em defesa dos consumidores.

[18] http://www.aspec.org.pe

CAPITULO V. A EVOLUÇÃO DA TELEFONIA FIXA E OS CONSUMIDORES NO BRASIL E NO PERU

O elevado dinamismo que caracteriza ao setor de telecomunicações, e seu considerável impacto numa economia cada vez mais influenciada pela estreita relação com os avances em matéria de sociedade da informação, tem motivado a maioria dos países a liberalizar seus mercados, esperando que a entrada de novos operadores não somente leve a introdução de novas e melhores prestações de serviços, da mesma forma, que contribua ao estabelecimento de um regime de livre concorrência, onde as pressões competitivas em matéria tecnológica tenham sua contrapartida na fixação de esquemas tarifários mais vantajosos para os consumidores.

O desenvolvimento dos países, as tendências do mercado, o aceso aos serviços de telecomunicações, podem olhasse através dos indicadores. Estes indicadores constituem uma importante fonte de informação para dirigir estratégias em todos os setores da economia; neste caso específico, o de serviços de telecomunicações, que no atual contexto de globalização é eminente à estandardização dos conceitos, princípios e formulas metodológicas.

Em particular, se ressalta que tanto desde o ponto de vista produtivo como desde o ponto de vista humano, as telecomunicações estão tornando-se essenciais de maneira surpreendente. A resposta passa por fazer notar que, de um lado, os mercados de bens e serviços estão-se fazendo mais eficientes em virtude aos serviços de telecomunicações; e de outro lado, graças ao crescimento de dito setor, dado que milhões de pessoas estão incrementando enormemente o tamanho da rede com que mantêm comunicação e interação. Como resultado de ambos canais, se está originando um incremento substantivo no bem-estar, especialmente nas zonas donde este processo é suficientemente veloz e eqüitativo. Neste sentido, desde uma visão de desenvolvimento, promover políticas tendentes à expansão dos serviços de telecomunicações suceda veloz e eqüitativamente como seja possível é muito importante.

Este capítulo tem por objetivo fazer um estudo e apresentar resultados mais

importantes dos aspectos relevantes do estado atual das telecomunicações no mercado brasileiro e peruano, para este fim apresentamos resultados importantes de indicadores como acesso, cobertura e expansão da rede de telefonia fixa, e de telefones de uso Público (TUP); tarifas; concorrência entre as empresas para o estabelecimento de um mercado mais competitivo; qualidade da prestação do serviço e satisfação dos consumidores.

5.1. PANORAMA ATUAL DAS TELECOMUNICAÇÕES

As telecomunicações foram consideradas um "monopólio natural"[1] e como tal o Estado era o único dono. Este fato, junto com a sensibilidade política que freqüentemente existiu ao redor do setor, motivou que no passado muitos governos – de países em desenvolvimento como dos industrializados – reservaram ao Estado a função de prover os serviços de telecomunicações. Desde esta perspectiva, o desenvolvimento do setor focou-se em estender um serviço padrão, construir redes de serviços básicos de telecomunicações e melhorar o funcionamento dos agentes operadores.

Este enfoque começou a mudar, nos anos de mil novecentos e oitenta na medida que acontecia um rápido processo de inovação tecnológica e de globalização dos diferentes mercados que gerou uma crescente demanda para melhores serviços de telecomunicações, mais sofisticado, mais diversificado, e de menor custo. Gradualmente, os países – especialmente em desenvolvimento – reconheceram a importância de ter uma infra-estrutura de telecomunicações modernas que lhes permitiram integrar-se adequadamente e com eficiência ao sistema mundial cada vez mais interconectado.

Não obstante, a satisfação apropriada destas necessidades demandou investimentos significativos e de um controle administrativo flexível, condição que o setor público normalmente não pôde cumprir adequadamente devido à confluência de severas restrições orçamentárias e forte rigidez burocrática. A resposta de muitos governos perante este desafio consistiu numa liberalização e privatização que conduziu a importantes modificações na estrutura do setor das telecomunicações.

[1] Uma das questões mais difíceis de serem equacionadas quando se adota um programa de privatização é a existência das atividades econômicas que se constituem em *"monopólios naturais"*, também chamados de *"monopólios de rede"* (*Networh effects*). Os principais *"monopólios naturais"* são: fornecimento de água tratada e saneamento básico (esgotos), de energia elétrica, de gás encanado, de telefonia fixa, transporte urbano sob trilhos Metrô e algumas ferrovias, entre outros. Estes setores têm em comum certas características: são fundamentais para a vida econômica e social de uma sociedade, apresentam significativas *"externalidades"* (isso é, qualquer transação feita entre dois indivíduos afeta um terceiro, ou a - própria coletividade beneficiando-os ou prejudicando-os), exigem grandes investimentos, de longo prazo de maturação, que são específicos para cada atividade - isso é, não são "recuperáveis".

Dos países em desenvolvimento, América Latina foram os que ofereceram uma resposta mais rápida e mais vigorosa para reestruturar as telecomunicações (Melo, 2002). Ao esforço pioneiro do Chile continuaram Argentina, México, Venezuela e o Peru. Em estes países, o modelo tradicional de monopólio estatal dos anos sessenta foi substituído, com a incorporação do setor privado para esta atividade; designando-lhe a responsabilidade de prover, modernizar e ampliar os serviços de telecomunicações. Simultaneamente, o setor público modificou seu papel de proprietário e operador do serviço, transformando-se em regulador, focando a promoção e o desenvolvimento do serviço dentro de um ambiente competitivo satisfazendo as necessidades específicas de cada país. Por outro lado, os governos da Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, El Salvador, Honduras, Panamá e Uruguai também começaram anos depois a reestruturação dos setores de telecomunicações (Cuellar, 2000; Garcia, 2004).

5.1.1. As telecomunicações no Brasil

O Brasil se tem tornado uma das economias emergentes com mais alto potencial de crescimento. Forma parte dos países em vias de desenvolvimento conhecido como "*BRIC*" [2] siglas que aparecem com mais freqüência para associar ao Brasil, Rússia, Índia e China. Desde a década de mil novecentos e oitenta diferentes governos brasileiros tem implementado uma estratégia de ações dirigidas a posicionar ao setor das Telecomunicações dentro da economia mundial. Porem, inicialmente promoveu-se o desenvolvimento de empresas nacionais, adotando uma política protecionista; à medida que se construía no país uma base sólida de infra-estrutura tecnológica e de consolidação no setor Tecnologias da Informação e Comunicação [3] (TIC), iniciou-se um processo progressivo de abertura econômica. Deste modo, na década de mil novecentos e noventa começa o processo de liberalização e desregulação do setor, e com isso, o fim do monopólio

[2] BRIC é um acrônimo cunhado pelo grupo *Goldman Sachs* para designar os quatro principais países emergentes do mundo, a saber: Brasil, Rússia, Índia e China. O termo surgiu depois de tratados de cooperação e comércio assinados em 2002. Usando as últimas projeções demográficas e modelos de acumulação de capital e crescimento de produtividade, o grupo Goldman Sachs mapeou as economias dos países BRICs até 2050. Especula-se que esses países poderão se tornar a maior força na economia mundial. Se os resultados correrem como esperado em menos de 40 anos as economias BRICs juntas poderão ser maiores que as dos G6 (Estados Unidos da América, Japão, Inglaterra, Alemanha, França e Itália) em termos de dólar americano (US$).

[3] O termo Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), é definido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (ou PNUD), como sendo, o universo de dois conjuntos, representados pelas tradicionais Tecnologias da Comunicação (TC) – constituídas principalmente pela radio, televisão e a telefonia convencional – e pelas Tecnologias da Informação (TI) que serve para designar o conjunto de recursos tecnológicos e computacionais para geração, armazenamento, processamento e comunicação e uso da informação (Hardware e seus dispositivos periféricos, Software e seus recursos; Sistemas de telecomunicações; Gestão de dados e informações).

de Telecomunicações e abertura ao investimento privado. Esta evolução abre ao Brasil importantes oportunidades de desenvolvimento.

Segundo a CEPAL [4], no ano de 1999, quase o 30% do Investimento Estrangeiro Direto (IED) (US$8.786 milhões) foram pelas privatizações (US$6.659 milhões na industria das telecomunicações, US$ 1.106 no gás e US$1.020 na eletricidade), no ano 2000, outros US$2.033 milhões orientaram-se para as telecomunicações, convertendo ao Brasil pelo quinto ano consecutivo como o maior receptor de IED da América Latina e do Caribe (45% dos fluxos totais da ALADI [5]). A estabilização da moeda com o Plano Real [6], os programas de liberalização, as políticas de integração regional e o plano de privatizações estimularam este processo (CEPAL, 2005).

Entre 1998 – 2000, o sector das telecomunicações captou mais de um terço de IED no Brasil, onde quase 47% do valor total das fusões e aquisições na industria das telecomunicações da América Latina correspondeu ao Brasil. Em 1998, o Estado vendeu a sua participação das 12 empresas independentes do sistema TELEBRAS, correspondente a 51,79% do capital ordinário, por US$18.944 milhões (64% superior ao mínimo) (Novaes, 2000).

Em 1999, para introduzir a concorrência na telefonia básica, realizaram-se quatro leilões tendo por objetivo criar outras tantas empresas (chamadas "espelhos"), que concorressem com as quatro empresas de telefonia básica do sistema TELEBRAS privatizadas: uma de longa distância e três de telefonia fixa local. Perto de 60% do total de US$ 26,655 bilhões arrecadados correspondeu ao IED, da qual os Estados Unidos participaram com 23% e a Europa com quase 70%. Ressaltando nesta última o papel da Espanha, com 31%, e o de Portugal, com 26%.

O investimento no setor de telecomunicações depois da privatização atingiu o maior investimento no ano de 2001 com 22,1 bilhões de reais e teve seu menor desempenho no ano de 2003 com 9 bilhões de reais aproximadamente (Fig. 5.1).

---

[4] A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), foi criada em 1948 pelo Conselho Econômico e Social das Nações com o objetivo de incentivar a cooperação econômica entre os seus membros. Ela é uma das cinco comissões econômicas da ONU e possui 43 estados e oito territórios não independentes como membros. Além dos países da América Latina e Caribe fazem parte da CEPAL, o Canadá, França, Países Baixos, Portugal, Espanha, Reino Unido e Estados Unidos de América.

[5] ALADI é a Associação Latino Americana de Integração, que agrupa aos paises de Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Cuba, Equador, Paraguai, Peru, México, Uruguai e Venezuela.

[6] O Plano Real foi um plano de estabilização econômica conduzido sob o governo de Itamar Franco e desenvolvido pela equipe econômica do Ministério da Fazenda, durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso, posteriormente eleito presidente em 1994.

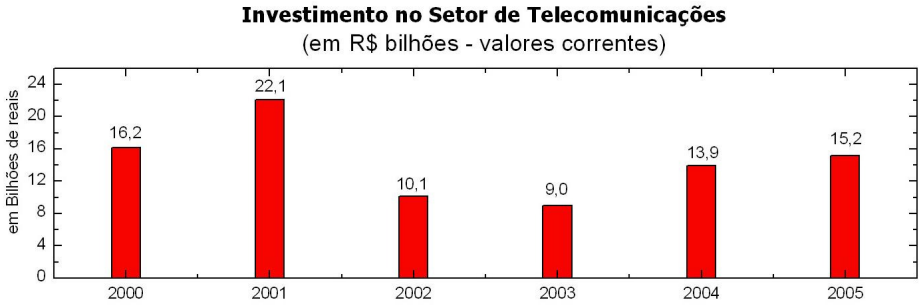

Figura 5.1. Investimento no setor de Telecomunicações brasileiro (2000 – 2005) (CEPAL, 2005).

A receita bruta do setor foi de R$ 143,8 bilhões em 2006. Isso representa um crescimento de 7% frente aos R$ 134,3 bilhões verificados em 2005. A receita no ano de 2006 respondeu por 6,2% do PIB nacional (considerando a nova metodologia utilizada pelo IBGE). Em 2005 o setor representou 2,7% do PIB nacional e as exportações de produtos das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) cresceram um 148% com relação ao 2004 (Fig. 5.2). Todo isto se reflete no aumento da digitalização da rede, em forma progressiva que desde o ano 1993 tem subido de uma taxa de 27% para o 100% em 2006 (Fig. 5.3).

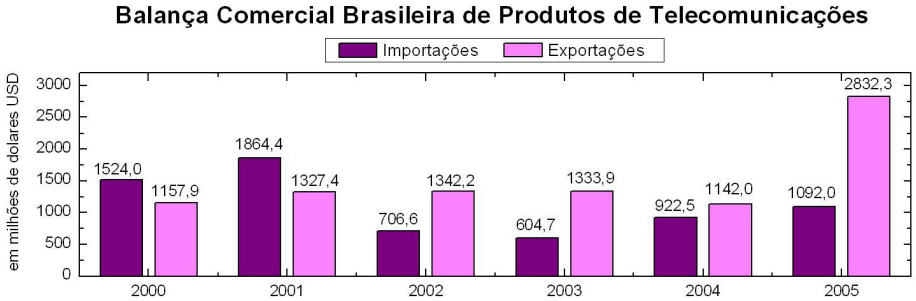

Figura 5.2. Balança Comercial Brasileira de produtos de Telecomunicações (2000 – 2005).

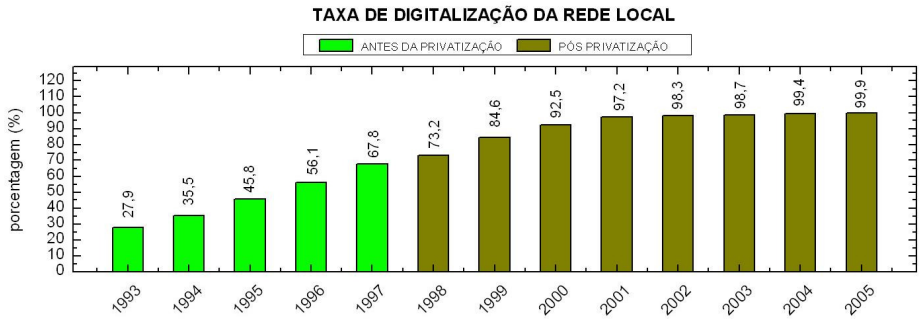

Figura 5.3. Evolução da Taxa de digitalização da rede no Brasil (1993 – 2005).

5.1.2. As telecomunicações no Peru

O Peru está experimentando desde o ano 2002 um ciclo expansivo da atividade econômica, e tal como se espera, esta prolongada fase positiva do ciclo econômico se tem refletido em cada vez maiores crescimentos do acesso nas zonas menos pobres e urbanas do país, que são as mais veiculadas ao aparato produtivo que sustentam a expansão da atividade econômica.

No último ano o PIB teve um crescimento de 8,0% com respeito ao ano de 2005 (Fig. 5.4), destacando o dinamismo dos setores construção e pesca, os quais mostraram taxas de 14,1% e 8,4% respectivamente O crescimento do PIB nestes últimos anos foi sustentado no crescimento da maioria de setores. Entre os setores não primários destacou-se o dinamismo da construção, o qual apresentou no 2006 a taxa mais alta desde 1997. De outro lado, entre os setores primários destacam-se dois: o setor minério de maior crescimento devido a uma maior demanda no mercado internacional impulsionado pelo consumo da China e o setor pesca que vem crescendo devido ao aumento da pesca exploratória, aumento dos desembarques de produtos marinhos com destino a sua industrialização, a cotização da farinha de pescado no mercado mundial. Também a demanda interna há mostrado um crescimento superior ao PIB.

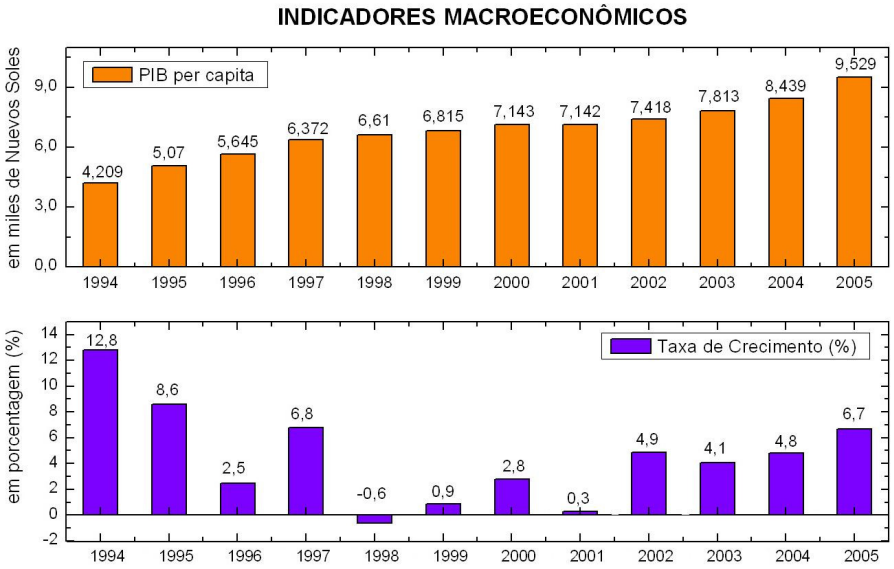

Figura 5.4. Indicadores macro-econômicos da economia peruana (1994 – 2005) (OSIPTEL, 2006).

O setor de telecomunicações tem evoluído a partir da privatização em 1994 e com maior dinamismo desde 1998. Durante os últimos anos, o setor há sofrido importantes mudanças estruturais, eliminou-se as barreiras legais que restringiam o acesso de novos

operadores aos serviços de telefonia fixa local e portadores de longa distância, a industria se há diversificado em seus serviços e existe uma estrutura muito mais complexa nos diferentes mercados. Igualmente, o acesso aos serviços públicos de telecomunicações é mais complexo devido a processos de inovação tecnológica que permitem a convergência de serviços, tecnologias, infra-estrutura e conteúdos.

A expansão das Empresas Transnacionais (ET) através do Investimento Estrangeiro Direto (IED) é um dos fenômenos centrais do processo de globalização. O Peru desde o inicio das privatizações no inicio dos noventa, beneficiou-se com o crescente fluxo de capital estrangeiro, principalmente pela venta de empresas estatais ligadas com setores onde o país tem vantagens comparativas, como são o setor de mineração, pesca, energia (gás e petróleo) e de serviços (telecomunicações).

No ano de 1994 o investimento estrangeiro foi de 4,451 bilhões de dólares, monto que para o ano de 2005, incrementou-se consideravelmente chegando a um valor de 14,278 bilhões de dólares, um incremento de 320% aproximadamente (Fig. 5.5). Em 1994 o investimento estrangeiro em telecomunicações representava o 45% do total investido, coincidindo com a data da privatização das telecomunicações, esse valor teve uma queda nos anos subseqüentes até alcançar a taxa mais baixa de 25% em 1999, mas nos últimos anos recuperadou-se devido à entrada no mercado de novas empresas e a expansão do serviço principalmente no que se refere à Internet e telefonia celular, e no 2005 a taxa foi de 35%.

Respeito ao investimento da empresa *Telefónica del Perú*, a maior quantia corresponde ao valor pago na compra da estatal peruana, logo os investimentos iniciais estão estreitamente ligados à expansão da infra- estrutura onde observamos o maior teto em 1996, nos últimos anos os investimentos tem diminuído consideravelmente. Estes investimentos se há traduzido no incremento progressivo na taxa de digitalização da rede de telecomunicações, principalmente pelos investimentos feitos pela empresa *Telefónica del Perú*, para poder cumprir com os compromissos no contrato de concessão (Fig. 5.6).

Todos os serviços públicos de telecomunicações no Peru atuam num regime de competição. Para que coexista a concorrência no mercado, foi regulamentado [7] por OSIPTEL o uso e acesso compartido entre todas as empresas, a toda infra-estrutura de

[7] Lei Nº 28295 do 21 de julho de 2004.

telecomunicações e energia que seja útil para a prestação dos serviços públicos de telecomunicações. Tornando-a como obrigatória quando não se possa construir ou instalar infra-estrutura devido a restrições de natureza meio ambientais, saúde publica, segurança publica ou de territorialidade.

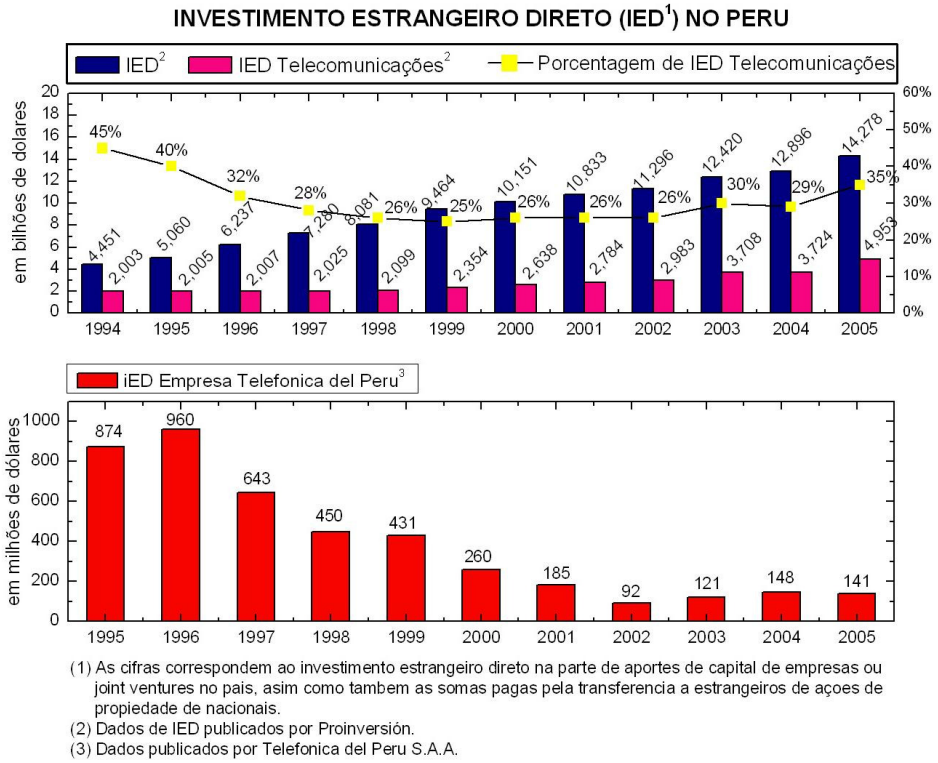

Figura 5.5. Investimento estrangeiro direto no Peru (1994 – 2005).

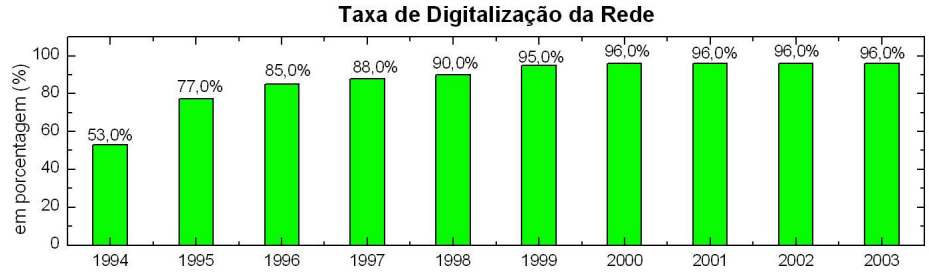

Figura 5.6. Evolução da taxa de digitalização da rede no Peru (1994 – 2003).

Os ingressos operativos do setor telecomunicações, considerando as principais empresas do setor, cresceram em S/. 35 milhões no ano 2005 respeito ao ano anterior atingindo S/. 6840,2 milhões de soles contra os S/. 6805,4 milhões do ano 2004. Porém, si considerarmos também os ingressos das empresas de menor tamanho, revendedores e empresas de tv a cabo em províncias os ingressos foram de aproximadamente S/. 6,881 milhões. Alem disso, 73% dos ingressos foram explicados pelo *Grupo Telefónica*

(*Telefónica del Perú* e *Telefónica Moviles*), 16% pelo *Grupo Carso* (*América Móvel* e *Telmex*) e 11% restante por outras empresas onde se destacam *Nextel* e *Americatel* (*Nextel Perú* é uma filial do *Grupo NextelSprint* dos Estados Unidos) (Fig. 5.7).

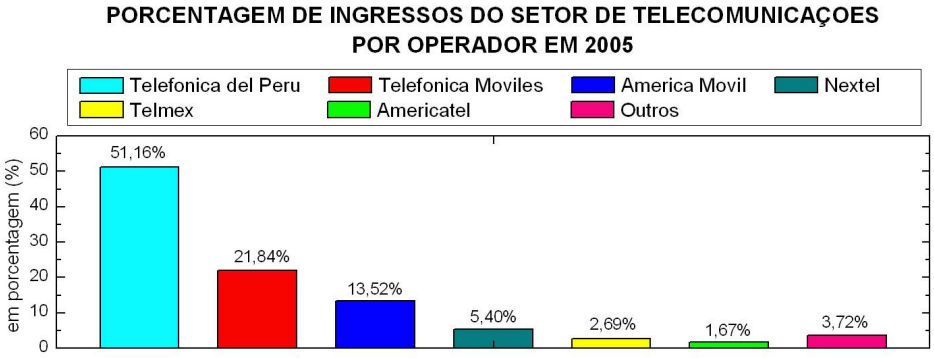

Figura 5.7. Estrutura da porcentagem de ingressos por operador no setor de telecomunicações no Peru em 2005 (OSIPTEL, 2005).

A figura 5.8 mostra em detalhe os ingressos por telefonia fixa e telefonia de uso público (TUP) para o ano de 2005. Onde a empresa *Telefónica del Perú* manteve a liderança tanto no segmento de telefonia fixa como de TUP. No segundo lugar do total de ingresso temos a empresa *Telefónica Moviles,* e o segundo em ingressos por telefonia fixa é a empresa Telmex com S/. 44,126 milhões.

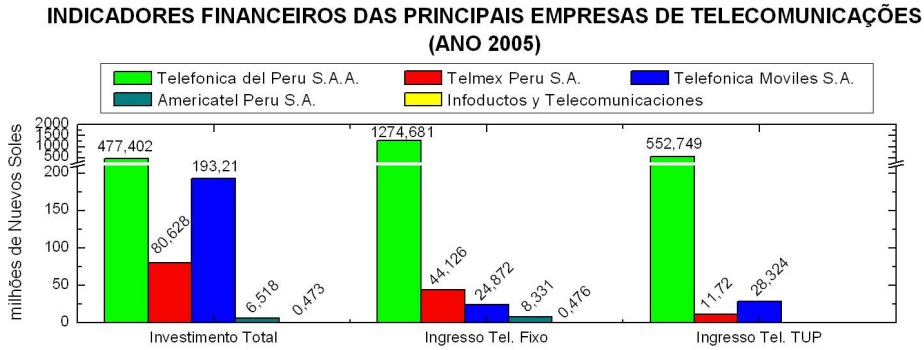

Figura 5.8. Indicadores financeiros das principais empresas de telecomunicações no Peru (2005).

Por outro lado, considerando somente as seis principais empresas (informação obtida do Estado de Fluxos de Efetivo de *Telefónica del Perú y Subsidiarias*, *Telefónica Móviles, América Móvil, Telmex, Americatel*) o investimento total (Investimento Total = Infra-estrutura + Intangíveis + outros ativos) incrementou-se em 53% sendo da ordem de S/.1,553 bilhões de soles respeito aos S/. 1,022 bilhões de soles registrados no ano 2004.

O crescimento dos investimentos é explicado pelo desenvolvimento da Internet e o

maior dinamismo da industria de telefonia móvel, porém, um importante impulsor do crescimento foi o investimento em infra-estrutura (software e sistemas).

No ano 2005 a empresa *Americatel* obteve ingressos por S/.115,6 milhões, quantidade ligeiramente superior ao obtido no ano anterior quando registrou ingressos por S/.114,6 milhões. Na figura 5.9 pode-se observar a mudança da estrutura de ingressos das empresas de telefonia fixa e de longa Distância, destaca-se o crescimento de *Telmex* e do segmento outros (principalmente as empresas de longa Distância) (OSIPTEL, 2005).

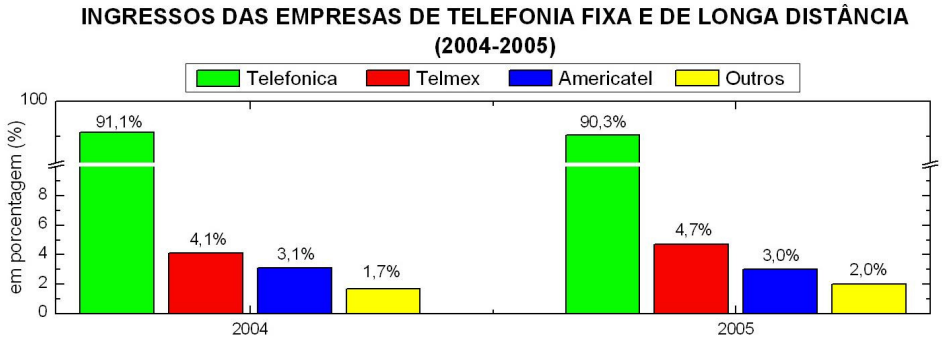

Figura 5.9. Ingresso das empresas de telefonia fixa e de longa Distância no Peru (2004 – 2005)

5.1.3. Situação no contexto mundial

O processo de privatização do setor de telecomunicações brasileira foi um dos últimos em ocorrer entre os países de América Latina. Com isso, o Brasil beneficiou-se da experiência de seus vizinhos. A diferença entre o processo de privatização brasileiro e o peruano é marcante, especialmente no que diz respeito à introdução da concorrência e às tarifas.

Após a privatização o governo brasileiro não deu um período de exclusividade aos novos acionistas controladores. Isso permitiu que parte dos ganhos de produtividade seja repassada para os consumidores e não tomados exclusivamente pelos acionistas das empresas privatizadas.

As distorções tarifárias foram corrigidas antes da privatização e as regras para as tarifas foram incluídas no contrato de concessão. Nesse ponto o processo brasileiro se diferencia daquele ocorrido no Peru, onde as tarifas foram rebalanceadas após a privatização, isso significou na prática que o consumidor peruano financiou a expansão

da rede de telefonia.

O ano de 1999 pode ser considerado um marco divisório na transição do velho para o novo modelo das telecomunicações brasileiras, especialmente se observado o período pelos ângulos de busca da universalização, da competição e da qualidade. Os resultados obtidos no exercício, que apontam também na direção da consolidação do novo modelo, podem ser medidos por números, índices e valores.

Devido a sua grande extensão geográfica e uma população de mais de 186 milhões de habitantes tornam ao Brasil o maior mercado de América Latina. O *Digital Opportunity Index* (DOI) elaborado anualmente pela UIT, enfatiza o potencial no setor das Telecomunicações brasileiro e peruano (o Brasil ocupa a sétima posição e o Peru a quinta posição) entre os países que tem experimentado um maior crescimento em 2005 (Tabela 5.1), devido fundamentalmente ao fato de aumento na cobertura de telefonia móvel e preços relativamente baixos das tarifas (UIT, 2006).

Tabela 5. 1. Paises com maiores crescimentos DOI (2005)

País	DOI 2005	Ranking	Entorno [8]	Infra-estrutura [9]	Usuários [10]	% Crescimento 2001 – 2005
India	0,29	119	0,80	0,04	0,04	73%
China	0,42	74	0,89	0,25	0,11	46%
Rusia	0,45	60	0,96	0,25	0,13	41%
Hungria	0,55	34	0,98	0,43	0,24	37%
Peru	0,39	85	0,88	0,10	0,21	37%
Indonesia	0,33	105	0,89	0,06	0,04	38%
Brasil	**0,42**	**71**	**0,87**	**0,24**	**0,16**	**35%**
Polônia	0,52	39	0,98	0,39	0,19	34%
Japão	0,71	2	0,99	0,89	0,48	33%
Venezuela	0,43	67	0,93	0,18	0,18	33%

As desigualdades socioeconômicas que existem na maioria dos países de América Latina constituem uma barreira importante para o acesso da população as Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) e, em conseqüência, para o avanço da Sociedade da Informação. Devido a isto, superar a brecha digital se há convertido numa das prioridades dos distintos governos. O aumento do PIB junto a uma distribuição mais eqüitativa entre os diferentes grupos econômicos e sociais, a dação das infra-estruturas de TIC, o nível de educação da população e o custo de acesso aos TIC, são alguns dos

[8] Entorno é a porcentagem da população com cobertura de telefonia móvel, tarifas de acesso a Internet e telefonia móvel como porcentagem dos ingressos per capita.
[9] Infra-estrutura são os lares com acesso a telefones fixos, lares com computador, lares com acesso a Internet, penetração de telefonia móvel e Internet.
[10] Usuários é a proporção de indivíduos que usam Internet, ratio de usuários de banda longa de Internet.

fatores mais relevantes.

É um fato, de que o desenvolvimento da Sociedade da Informação (SI) e o desenvolvimento humano são elementos que se inter-relacionam. Neste cenário, representou-se na (figura 5.10) uma matriz de dispersão em que se relacionam, o *Network Readiness Index* (NRI) e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) elaborado pelas Nações Unidas. O IDH é um indicador que mede os avanços médios de um país em três aspectos básicos: esperança de vida ao nascer, PIB *per cápita*, alfabetização de adultos e número de alunos nos distintos níveis educativos.

Este índice classifica aos países em três grandes categorias (alto, médio e baixo). Os países de Argentina, Chile e México situam-se num nível de desenvolvimento alto, Colômbia e o Brasil situam-se num nível médio, enquanto que o Peru situa-se num nível baixo perto da Venezuela e Republica Dominicana. Dividiu-se a matriz em quatro quadrantes, diferenciados pela media dos valores de IDH e NRI dos principais países ibero-americanos.

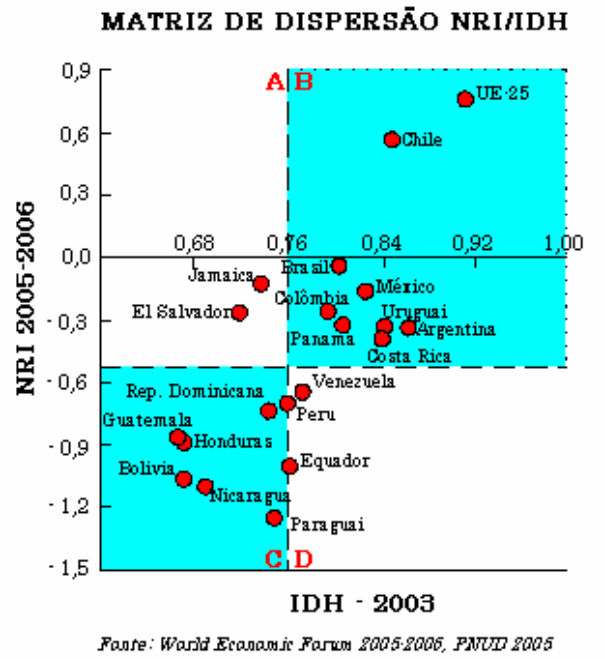

Figura 5.10. Matriz de Dispersão NRI/IDH (FranceTelecom, 2007)

Os países situados no quadrante B são aqueles que apresentam melhores condições para o avance da SI, tanto por seu grado de preparação como por seu nível de desenvolvimento humano. A posição de liderança de Chile nos principais indicadores de SI, é caracterizada pela sua estabilidade política e econômica, que o colocam numa situação de vantagem respeito ao resto de países de América Latina. Argentina é o país latino-americano que tem o maior IDH, porém, mostra uma posição bem mais baixa que o

Brasil à preparação para a implantação das TIC. Colômbia a pesar de sua evolução positiva, apresenta importantes desequilíbrios socioeconômicos que constituem barreiras para seu progresso. O Brasil, manteve um desenvolvimento de SI superior aos países com igual grado de IDH, graças fundamentalmente a capacidade tecnológica das empresas e a importância crescente do sector TIC neste país. Para o caso peruano observamos que se situa entre o quadrante C e D no grupo de paises que apresentam as piores condições para o avance da SI, mesmo assim o índice IDH é próximo à Venezuela e maior que paises como Paraguai e Bolívia, estes dois últimos considerados como os mais pobres de América Latina.

Para avançar no nível de análise, é preciso aprofundar em cada um dos fatores que mais influem na brecha digital. No contexto econômico, cabe destacar que as reformas econômicas levadas a cabo pela maioria dos países da região com posterioridade a crise dos anos oitenta, dirigiu-se a combater a inflação e conseguir um desenvolvimento econômico sustentado. Porém, não todos os países têm conseguido plenamente.

A economia brasileira registrou em 2004 sua maior expansão nos últimos 10 anos, com um incremento do PIB de 4,9%, condição que tem propiciado uma significativa expansão do emprego e um relativo controle da inflação. Em 2005 seu crescimento foi mais moderado, pero tem continuado sua tendência ascendente. Argentina tem sofrido caídas sucessivas do PIB desde 1998, passando por um ingresso médio *per capita* de 8 mil dólares anuais em 2000 para 2.750 em 2002, como conseqüência, cresceu de maneira alarmante a pobreza. A partir de 2003 se há observado um processo de recuperação econômica. Em 2005 se produz um crescimento do PIB de 9,2%. A economia chilena cresceu um 6,4% em termos reais em 2005, o qual representa a taxa mais elevada desde o ano 2000. Colômbia estabilizou seu crescimento e alcançou um 5,1% e sua política econômica tem conseguido diminuir o desemprego e a inflação. E a economia peruana manteve 5 anos de evolução positiva, em 2005 experimentou um crescimento de 7% do PBI e o ano de 2006 atingiu 8%.

Na análise de dispersão é observado o alto grado de correlação entre o PIB *per capita* de cada país e seu grado de desenvolvimento na SI (Fig. 5.11). México e Chile são os países que têm ingressos por habitante mais elevados, porém, este último é o que tem uma melhor preparação para o desenvolvimento da SI. O nível de ingresso da Argentina não tem acompanhado o grado de desenvolvimento da SI. Em contraposição, o progresso da SI no Brasil mostra níveis muito superiores aos países que tem similares ingressos, devido fundamentalmente as desigualdades econômicas que ainda existem. Colômbia encontra-se posicionado fora dos quadrantes de correlação (a maior PIB, melhor situação da Sociedade da Informação), mesmo que o incremento de seus ingressos é menor ao

correspondente da média dos principais países latino-americanos, seu índice NRI é superior. O Peru encontra-se no quadrante inferior, sua situação é melhor que paises com o mesmo PIB, contudo ainda pertence ao grupo de paises latino-americanos que tem os piores graus de desenvolvimento da SI.

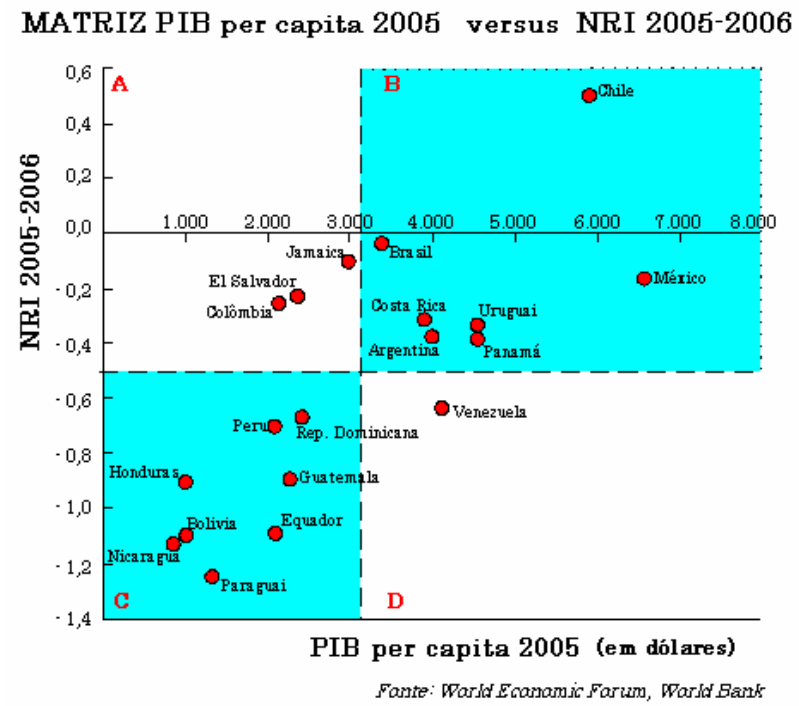

Figura 5.11. Matriz PIB *per capita* 2005 *versus* NRI 2005 – 2006 (FranceTelecom, 2007).

Segundo a CEPAL, o Brasil é o país latino-americano onde se produz a maior diferença no nível de renda. Em consonância com isto, existem marcadas diferenças em termos de acesso. As regiões do Norte e do Nordeste apresentam desvantagens respeito à Sul e Sudeste, pela falta de infra-estruturas e das dificuldades da população no acesso aos TIC. Nos últimos anos a maioria dos indicadores tem experimentado um crescimento importante, como conseqüência das políticas sociais de acesso aos TIC (CEPAL, 2005)

Nos últimos doze anos de reforma no setor telecomunicações no Peru, têm evoluído em quanto ao desenvolvimento dos serviços públicos oferecidos aos usuários em relação a uma melhor qualidade, menores tarifas, mais e melhores serviços, assim como um crescimento na cobertura e acesso. Ainda assim, os níveis de acesso aos serviços são baixos em relação às necessidades do país e resultam modestos quando comparado com países de níveis de ingressos similares na região latino-americana. Por isso, é preciso reflexionar sobre os direcionamentos da política setorial que conduzirão a melhores resultados em termos de um maior acesso nos próximos anos.

A brecha digital no Peru ainda é muito grande, se por um lado, o objetivo é promover o desenvolvimento de redes de comunicações, por outro, é fundamental facilitar que todos os peruanos possam ter acesso à infra-estrutura de telecomunicações e aproveitar ao máximo suas vantagens.

5.2. A TELEFONIA FIXA

A ANATEL utiliza a denominação Serviço Telefônico Fixo Comutado [11] (STFC) para caracterizar a prestação de serviços de Telefonia Fixa no Brasil. O indicador mais utilizado pela própria ANATEL para ilustrar a eficácia de sua prática regulatória é a expansão do número de terminais telefônicos instalados (densidade telefônica).

Pelo levantamento do Atlas Brasileiro de Telecomunicações 2006 da Teletime,o 43% dos municípios brasileiros possuem apenas serviço de telefonia fixa, não têm acesso aos serviços de telefonia móvel, banda larga ou TV a cabo (exceto por satélite), tornando mais distante as ações de inclusão digital à maior parte da população brasileira.

No Peru, a expansão da atividade econômica, há refletido em cada vez maiores crescimentos do acesso nas zonas menos pobres e urbanas do país. Nesta direção, algumas análises preliminares sugerem um aceleramento no incremento do acesso na cidade de Lima [12] nos anos e meses recentes, o qual aparentemente não se observa no resto do país de maneira geral.

Uma primeira observação à evolução do acesso aos Serviços Públicos de Telecomunicações (SPT) no Peru, mostra que, ao inicio da década de mil novecentos e noventa, a demanda insatisfeita por estes serviços e os termos do contrato de concessão, causaram um impulso no crescimento dos indicadores de densidade telefônica e acesso.

Posteriormente, estes indicadores, estão liderados pelo ciclo econômico, como conseqüência, quando maior e mais persistente tem sido o período de crescimento econômico, maior tem sido o incremento destes indicadores. Além disso, o crescimento dos níveis de acesso – que é o foco deste capitulo – se tem dado em forma bastante desigual,

[11] O Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) considera as modalidades de serviço local, o serviço de longa distância nacional (LDN) e o serviço de longa distância internacional (LDI).
[12] A cidade de Lima é a capital e a maior cidade do Peru, onde moram perto de 8,6 milhões de habitantes (perto de um terço de toda a população), centro do poder político e econômico, e onde se concentra mais do 70% de sua industria e comercio.

reforçando em certa medida a desigual distribuição de acesso aos SPT que existiam a inícios dos anos de mil novecentos e noventa. Desta maneira, na atualidade o acesso aos SPT na cidade de Lima supera grandemente ao observado no resto do país; e se a brecha observada entre o âmbito urbano e o rural não constitui um fenômeno exclusivo do caso peruano, existem alguns características distintivas nesse país, como o surpreendente baixo acesso aos SPT em zonas urbanas distintas à capital da república, e incluso em algumas zonas pobres. O segundo âmbito com maior acesso aos SPT são as zonas urbanas da região costa [13]; onde se localizam as maiores cidades mais importantes depois de Lima.

5.2.1. Número de linhas instaladas

No Brasil, enfrentado o desafio imposto pelo marco do novo período, cifras expressivas mostraram que, pelo menos em boa parcela, os objetivos pretendidos foram alcançados (Fig. 5.12). Pode-se destacar a evolução do número de acessos instalados na telefonia fixa, que era de 13,2 milhões em 1994; de 20,2 milhões em julho de 1998 (quando as empresas foram privatizadas), cresceu para 27,8 milhões em dezembro de 1999 e de 50,5 milhões em 2005 (ANATEL, 2005). O total de linhas instaladas em 2006, com base nos dados da ANATEL até o mês de setembro, tinha atingido a 52,8 milhões de linhas instaladas

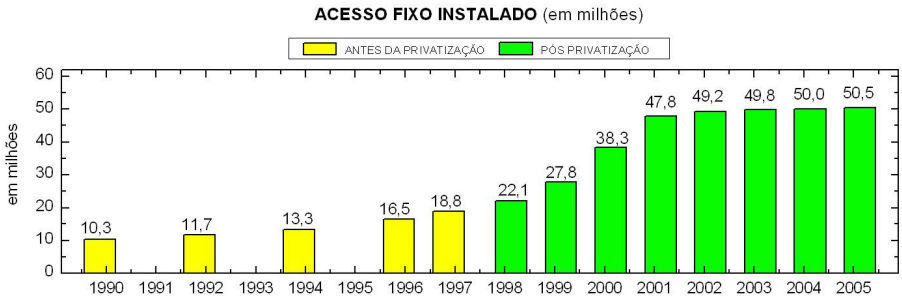

Figura 5.12. Número de telefones fixos instalados no Brasil (1990 – 2005).

No Peru, a telefonia fixa tem superado todos os obstáculos de tempo e custo que impediam o acesso da maioria dos consumidores aos serviços. Como poderemos observar, desde a privatização do monopólio estatal do serviço o setor tem mostrado um alto crescimento em seus indicadores. Como resultado do processo de expansão, existem mais de 2 milhões de linhas disponíveis para o ano de 2006; em 1994 logo após da privatização

[13] O território peruano divide-se em três regiões: a *região costa*, que é a mais desenvolvida e fica a orilhas do oceano pacifico numa zona desértica, a *região serra*, influenciada pela cordilheira dos Andes com muitos lugares inóspitos e de difícil acesso, e por ultimo a *região selva* coberta pela bacia do amazonas e por conseguinte com muitos lugares de difícil acesso.

se tinha 874 mil linhas telefônicas (em 1993 antes da privatização tinha-se somente de 660 mil) como mostrado na figura 5.13.

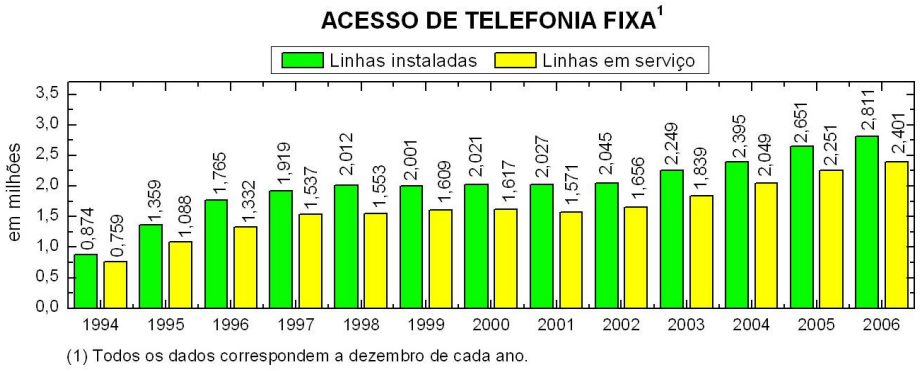

Figura 5.13. Número de telefones fixos instalados no Peru (1994 – 2006).

5.2.2. Densidade telefônica instalada

No Brasil, em 1994, tinha-se uma densidade telefônica instalada de 8,6, quando as empresas foram privatizadas (em julho de 1998), eram apenas 12 telefones para 100 habitantes, aumentando para 13,6 para o final de 1998. A densidade telefônica caiu de 28,7 em 2002 para 27,3 ao final de 2005, o que denota uma estagnação na instalação de novos acessos (Fig. 5.14).

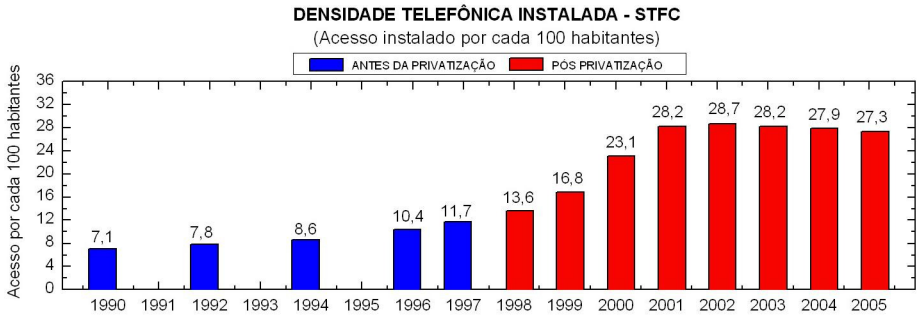

Figura 5.14. Evolução da densidade de telefones fixos instalados no Brasil (1990 – 2005).

No Peru, a densidade de telefones instalados era de 7,95 em 1998, a partir desta data teve um lento crescimento atingindo em 2006 a densidade de 10,23. Esta taxa de crescimento medíocre também tem reflexos nos índices de densidade desagregada por regiões no país. Observamos que a cidade de Lima tem a mais alta densidade telefônica, de 15,95 em 1998 para 19,62 em 2006, e o resto de cidades do interior e a zona rural têm uma densidade muito baixa de 4,23 em 1998 passando para 5,61 em 2006 (Fig. 5.15).

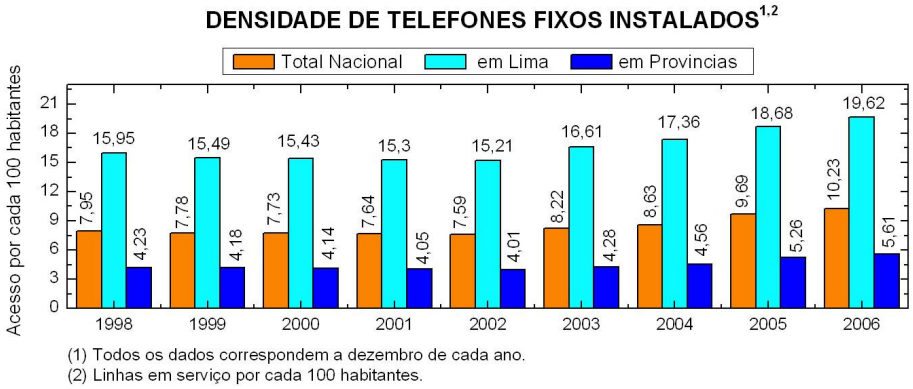

Figura 5.15. Evolução da densidade de telefones fixos instalados no Peru (1998 – 2006).

5.2.3. Número de linhas em serviço

No Brasil, são 40,4 milhões as linhas em serviço em 2006, o que mostra que a densidade telefônica real brasileira é mais baixa. A planta brasileira de telefonia fixa em serviço atingiu, ao final de 2005, 39,8 milhões de acessos em serviço, 400 mil a mais que no ano 2003. Essa pequena evolução confirma a tendência de estabilização dessa planta - que vem sendo constatada desde 2002 -, em contraste com os saltos gigantescos ocorridos logo após a privatização, em julho de 1998 que era de 20 milhões passou a 37,4 milhões em 2001 (Fig. 5.16).

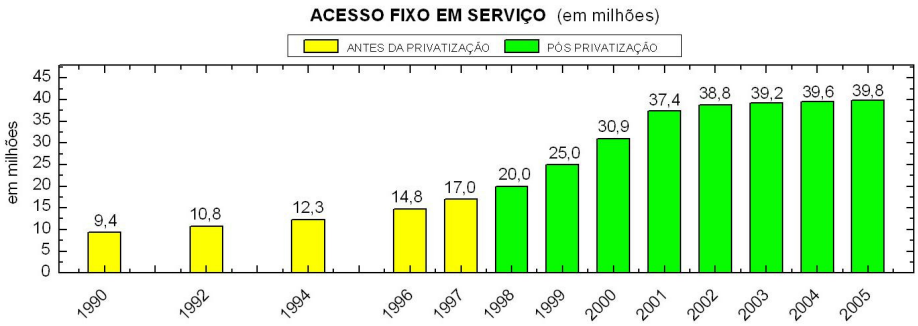

Figura 5.16. Número de telefones fixos em serviço no Brasil (1990 – 2005)

No Peru, o número de telefones em serviço tem aumentado de 759.911 milhões de linhas antes da privatização em fevereiro de 1994, até 2,4 milhões de linhas em 2006. Os resultados obtidos em telefones fixos durante o ano de 2006 mostram um crescimento do 7% no número de linhas em serviço, comparado com 2005, onde a taxa de crescimento para o ano 2005 resultou ser de 10%. A maior taxa de crescimento foi no ano de 1995 atingindo o 43% (Fig. 5.17).

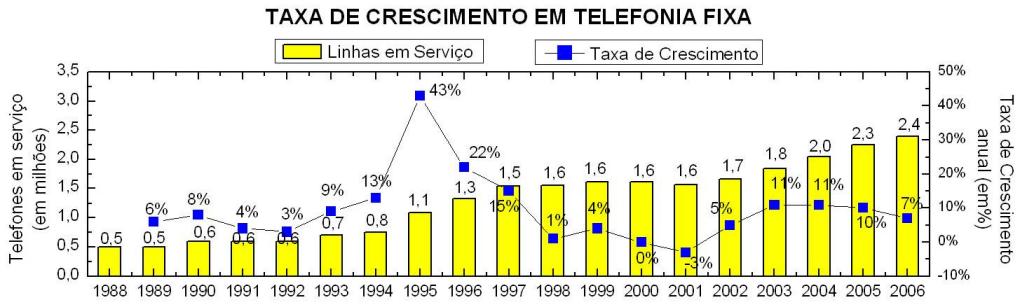

Figura 5.17. Número de telefones fixos em serviço no Peru (1994 – 2006).

5.2.4. Densidade telefônica em serviço

No Brasil, enquanto ao acesso instalado por serviço (Fig. 5.18), passou de 8,0 em 1994 de telefones instaladas em serviço por grupo de 100 habitantes, até 12,4 em 1998 e de 21,5 no ano de 2005; observando-se os picos mais altos entre 2001, 2002, 2003, este incremento foi devido às entradas de novas operadoras autorizadas a prestarem o Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC).

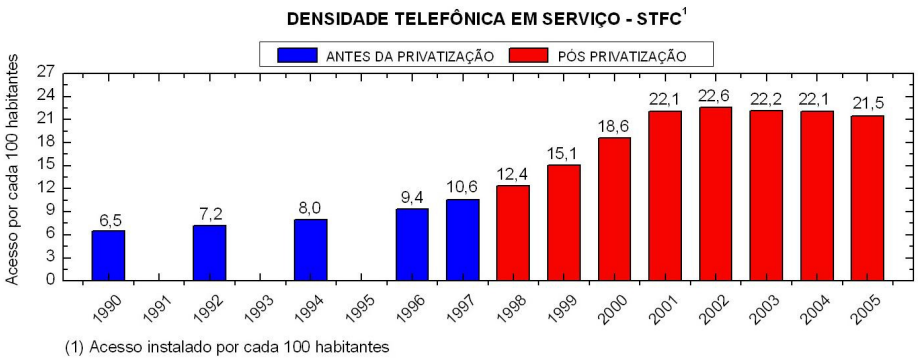

Figura 5.18. Evolução da densidade de telefones fixos em serviço no Brasil (1990 – 2005)

No Brasil, um dos fatores apontados que impede que um maior número de pessoas, principalmente das classes C, D e E, da área urbana e rural, possam ter mais acesso a serviços públicos de telecomunicações, é a elevada carga tributária no setor[14]. A carga tributária no setor representa 41,2% do total que é pago pelos consumidores na telefonia fixa e celular. A carga tributária em 2006 aumentou em relação ao ano de 2005 quando esse percentual era de 39,3%, em função da alíquota do ICMS [15] que aumentou

[14] "O Desenvolvimento do Setor de Telecomunicações no Brasil, 2006". Associação Brasileira de Telecomunicações (Telebrasil)

[15] O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) é um imposto estadual, ou seja, somente os Governos dos Estados e do Distrito Federal têm competência para instituí-lo (Conforme: Art.155, II, da Constituição de

em alguns Estados. Nesse estudo demonstra-se que a carga tributária no setor vem aumentando nos últimos seis anos, passando de 32,8% em 2000 para o 41,2% no ano de 2006, sendo um dos maiores percentuais do mundo, sendo a média mundial de 20%.

Antes da privatização no Peru, o país encontrava-se literalmente in-comunicado, tinha-se somente uma densidade telefônica de 3,2 por cada 100 habitantes, sendo o tempo de espera para ter um telefone de 9 anos a um custo de 607 dólares aproximadamente. O único operador de telefonia fixa CPT tinha apenas 759.191 linhas em serviço.

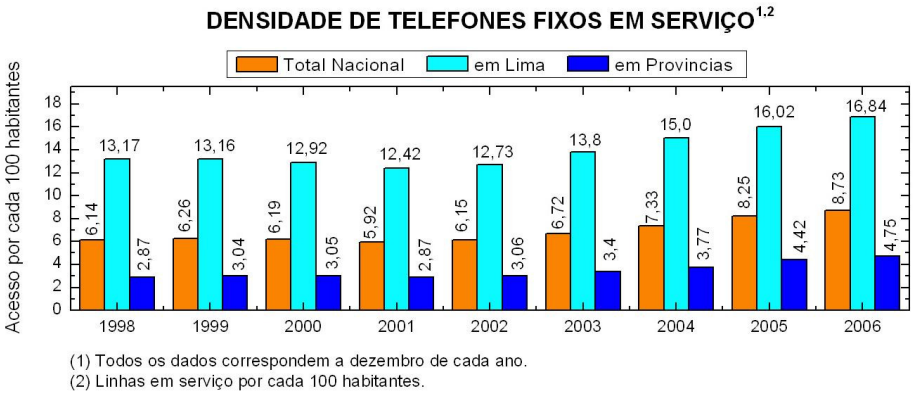

Figura 5.19. Evolução da densidade de telefones fixos em serviço no Peru (1998 – 2006).

A concorrência neste mercado ainda é limitada. Até o ano de 2006, a densidade da telefonia fixa em Lima alcançou a cifra de 16,84 linhas em serviço por cada 100 habitantes, e a nível nacional a densidade telefônica fixa em serviço a crescido desde 3,2 em 1994 até 8,73 em 2006. (Fig. 5.19). Mesmo que este indicador se mostra relativamente baixo, se tem registrando um aumento durante os últimos 5 anos. Lembramos que elevar a penetração em 0,10 equivale a que 35 mil famílias adicionais tenham uma linha telefônica. Ao respeito, desde o ponto de vista de acesso das famílias a telefonia fixa, ate 2006, segundo ENAHO [16] (*Encuesta Nacional de Hogares*), o indicador foi de 30,1 linhas telefônicas por cada 100 famílias.

Também se tem produzido avances notáveis na facilidade de aceso ao serviço. Em 1993, os peruanos necessitavam de 188 meses para ter uma linha telefônica, já para o ano de 2003 era de 5 dias (Fig. 5.20). Na atualidade o tempo de espera é de 2 dias aproximadamente, independentemente da região de acesso. Todo isso tem beneficiado grandemente aos usuários.

1988).
[16] Pesquisa elaborada pelo *Instituto Nacional de Estadística e Informática* (INEI).

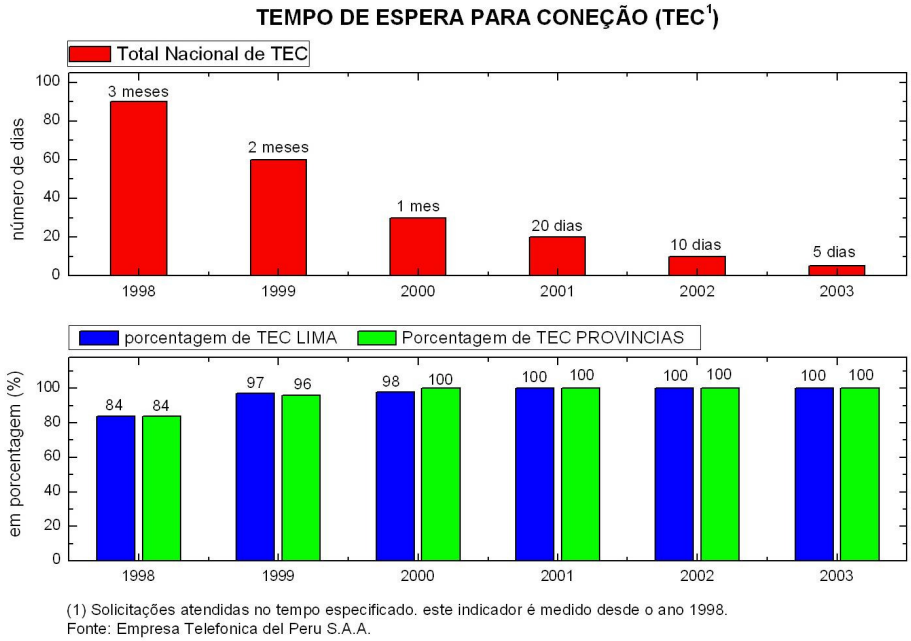

Figura 5.20. Tempo de espera para ter uma linha telefônica no Peru (1998 – 2003).

O acesso ao serviço da telefonia fixa mostra consideráveis diferenças quando se divide a media nacional por regiões e por níveis de renda. Como podemos observar na figura 5.21, em 2005 o acesso na cidade de Lima encontra-se muito acima da média nacional (58,6%), no resto das cidades urbanizadas do país apresenta uma porcentagem similar à média nacional (26,4%). O acesso à telefonia fixa por lares nas zonas rurais do país é virtualmente inexistente, onde atinge porcentagens de cobertura menores ao 1%. Isto permite afirmar que o acesso à telefonia fixa no Peru constitui um fenômeno eminentemente urbano.

Ao dividir cada uma destas porcentagens de acordo ao nível de renda dos lares, observamos consideráveis diferenças no acesso ao serviço. Por um lado, na cidade de Lima o *quintil* [17] da população com mais alta renda apresenta um acesso de quase o dobro do *quintil* mais baixo de renda, mesmo que os níveis de acesso são bastante consideráveis, também para o grupo mais pobre (46%). Para as zonas urbanas do país fora de Lima, a diferença no acesso dos *quintil* extremos é de 6 vezes: enquanto que no primeiro *quintil* (os mais ricos) um de cada dos lares tem acesso ao serviço telefônico, e no quinto *quintil* (os mais pobres), um de cada dez tem acesso. As zonas rurais, por sua parte, apresentam

[17] Palavra que se origina do latim *Quintilis*, (quinto mês do ano do calendário primitivo Romano). Um *quintil* representa um quinto ou o 20% de uma população determinada, então existem 5 *quintils*. O *quintil* de renda, se calcula ordenando a população (de uma região, país, etc.) desde o individuo mais pobre ate o mais rico, para logo dividir em 5 partes iguais (um quinto), com isto obtém-se 5 *quintils* ordenados por suas rendas, onde o *I quintil* (ou Q1) representa a porção da população mais rica, o *II quintil* (Q2) o seguinte nível e assim sucessivamente ate o *V quintil* (Q5) que representa a população mais pobre.

níveis insignificantes de acesso para todos os *quintil* de renda. Apenas no nível mais alto (primeiro *quintil*) é maior que 1%.

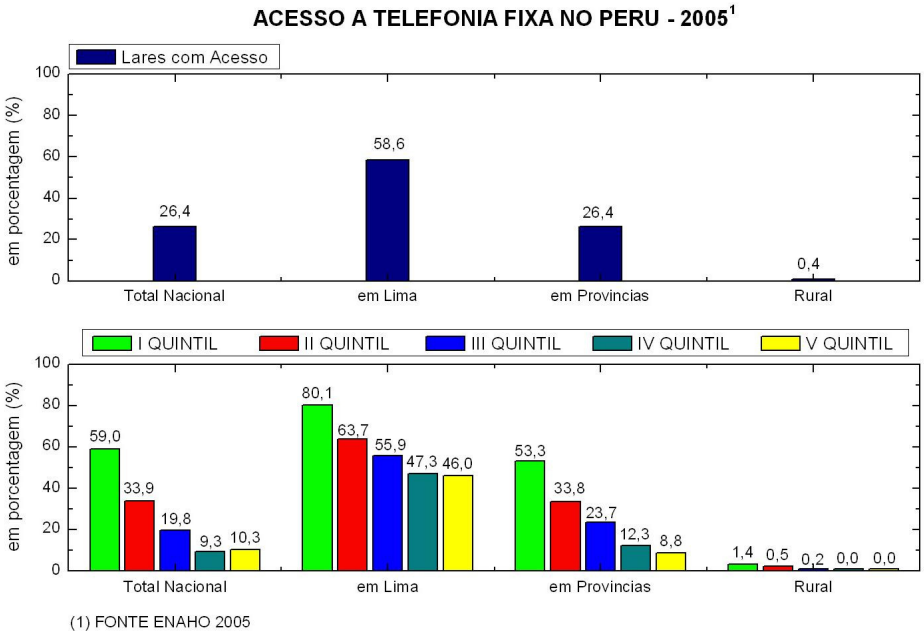

Figura 5.21. Acesso à telefonia fixa por regiões e nível de renda no Peru em 2005.

Na América Latina a telefonia fixa caracteriza-se por uma insuficiente cobertura e desequilíbrios geográficos no desenvolvimento de infra-estruturas. Este fato adquire muita importância devido a que a telefonia fixa segue sendo a mais adequada para suportar as tecnologias de acesso a Internet de alta velocidade.

Em relação ao PIB per capita – PPC [18], o Brasil é hoje um dos países com maior densidade de telefonia fixa. Na figura 5.22 mostramos que para o ano de 2003 já se situava acima de paises como o México, Argentina e Chile.

O Brasil se situa na liderança com 23,46 telefones fixos por cada 100 habitantes e uma subida nos últimos cinco anos do 8,2% (Tabela 5.2). A Argentina segue muito perto, mais sua evolução não tem sido sustenido neste período, devido à crise econômica que provocou uma diminuição na densidade de telefonia fixa em 2002 e ate o final de 2003 não se recuperaram os níveis alcançados antes da crise. O Chile é o país que menor expansão tem experimentado devido ao decrescimento da densidade de telefonia fixa nos anos 2001 – 2003, mais a partir de 2004 se tem iniciado um processo de expansão. O

[18] Em economia a Paridade do Poder de Compra (PPC) ou Paridade do poder aquisitivo (PPA), é um método alternativo à taxa de câmbio para se calcular o poder de compra de dois países. A PPC mede quanto é que uma determinada moeda pode comprar em termos internacionais (normalmente dólar), já que bens e serviços têm diferentes preços de um país para outro. A PPC é necessária porque a comparação dos produtos internos brutos (PIB) em uma moeda comum não descreve com precisão as diferenças em prosperidade material. A PPC, ao revés, leva em conta tanto as diferenças de rendimentos como também as diferenças no custo de vida.

México e a Colômbia são os que apresentam uma densidade baixa.

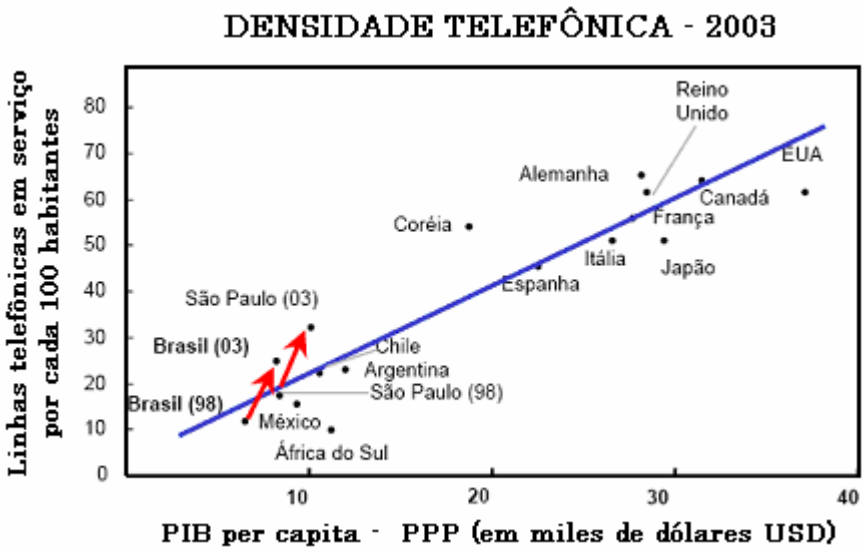

Figura 5.22. Densidade Telefônica fixa *versus* PIB per capita – PPC (2003) (UIT, 2003).

Tabela 5.2. Densidade de telefonia fixa (2000 – 2005) (FranceTelecom, 2007).

País	Linhas de telefones fixos (em milhões)	% 2000 – 2005	Densidade de telefones fixos
Argentina	8,8	2,2	22,0
Brasil	**42,382**	**8,2**	**23,45**
Chile	3,435	0,5	22,04
Colômbia	7,767	1,9	17,14
México	19,512	9,6	18,23
Espanha	18,322	1,4	42,92
UE-25	177,33	– 1,3*	46,04*
EEUU	177,947	– 1,9	60,6

* Média dos 25 paises.

Quando comparamos ao Peru com os outros países da região com similares ou menores níveis de renda, o crescimento destes indicadores é considerado insuficiente. Como se pode observar na figura 5.23, a densidade da telefonia do país (fixa e móvel) só é maior aos países com os menores níveis de renda da região (Bolívia e Nicarágua). Também, países com níveis de renda próximos e menores ao Peru, como Colômbia, El Salvador, Equador e Guatemala apresentam níveis de densidade maiores.

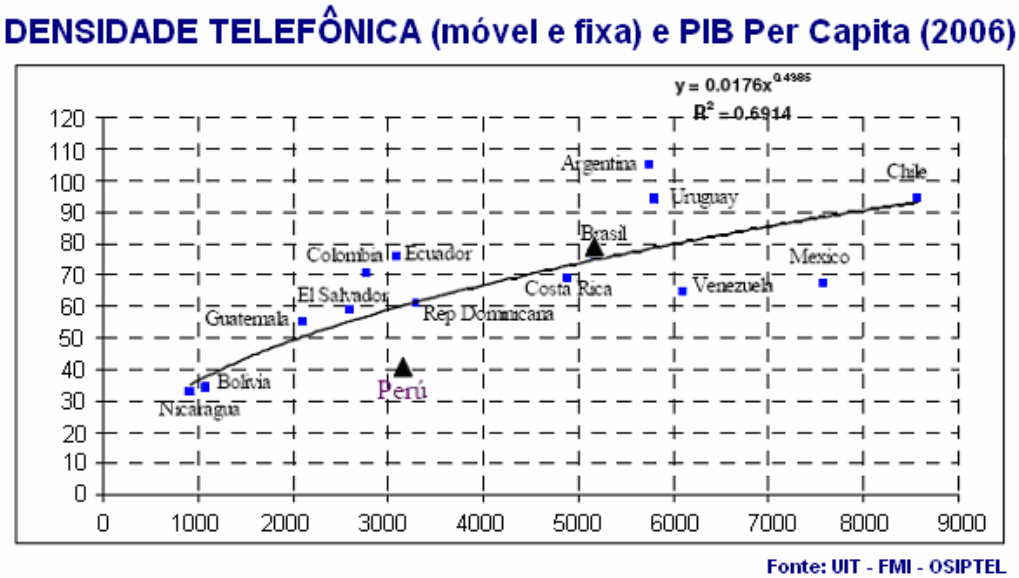

Figura 5.23. Densidade telefônica (móvel e fixa) e PIB na América Latina (2006) (FranceTelecom, 2007).

5.2.5. Concorrência no mercado de telefonia fixa

No Brasil tem-se combinado uma política de privatização e liberalização do mercado nos últimos cinco anos que há permitido a entrada de novas empresas no sector. Para a introdução da concorrência logo após a privatização das empresas do sistema TELEBRAS, a ANATEL realizou a licitação das empresas-espelho, para prestar serviços de telefonia fixa nas áreas de concessão das empresas privatizadas. Foram, então autorizados quatro competidores ou empresas-espelho: Vésper, GVT, Vésper-SP e Interlig, com atuação nas regiões I, II, III e IV, respectivamente. Portanto, operaria um duopólio entre 1998 e janeiro de 2002, quando o mercado seria aberto, não existindo mais nenhuma restrição ao número de operadoras de telefonia fixa e de longa distância em qualquer região do país.

A passagem do monopólio para o regime de livre concorrência entre prestadoras de LDN (Longa Distância Nacional), que já ao final de 2000 começava a delinear o perfil da concorrência no segmento, ao termo de 2004 tinha mostrado um ambiente em permanente e acirrada disputa pela preferência dos usuários, com amplos benefícios para a sociedade (em 2000 a Embratel tinha o 35% do mercado e para o ano de 2004 somente 21%). Percebia-se, já para o ano 2003, que a empresa dominante de Longa Distância havia perdido perto de 10% do mercado para seus concorrentes (Fig. 5.24) (ANATEL, 2004).

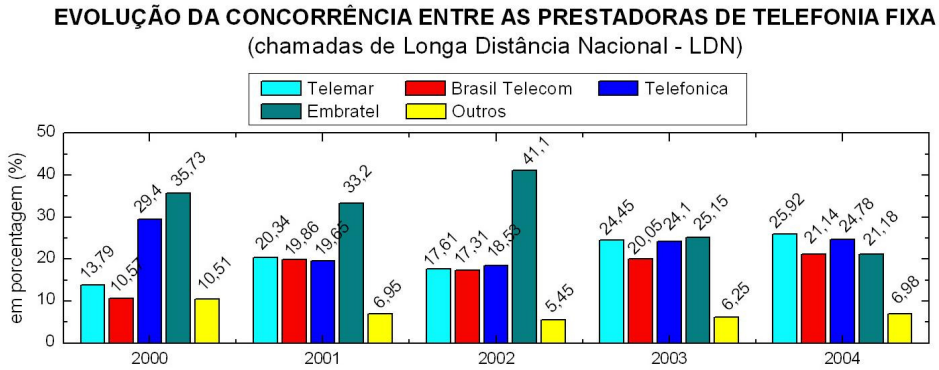

Figura 5.24. Concorrência entre as operadoras de telefonia fixa para ligações LDN no Brasil (2000 – 2004).

Em proporção menor, merece registro a evolução da concorrência também nas chamadas de LDI (Longa Distância Internacional). No ano 2000, a empresa dominante detinha 92,1% desse mercado e a empresa- espelho os restantes 7,9%; em 2003, a fatia da operadora dominante havia declinado para 76,5%, a do espelho subiu para 21,2%, ao mesmo tempo em que outras operadoras ocupavam 2,3% do mercado LDI, sinalizando a tendência à concorrência nesse segmento (Fig. 5.25) (ANATEL, 2004).

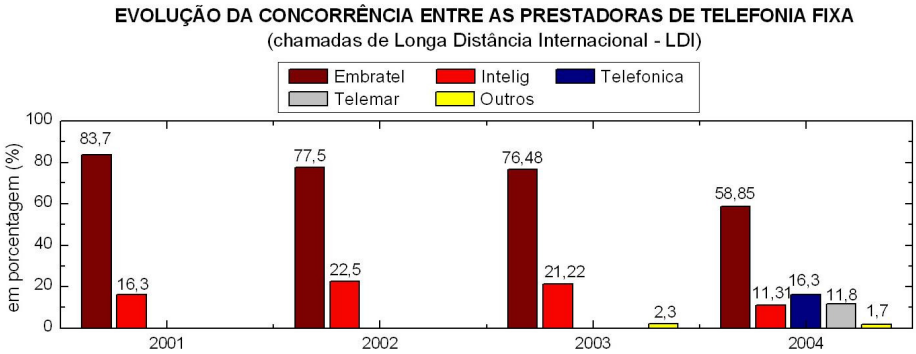

Figura 5.25. Concorrência entre as operadoras de telefonia fixa para ligações LDI no Brasil (2001 – 2004).

Com relação ao grau de concorrência apurado em 2005 no Serviço Telefônico Fixo Comutado, constatou-se a consolidação da competição nos segmentos LDN e LDI. Também, observou-se a participação mais equilibrada entre os diversos operadores. No segmento local, porém, o grau de competição ainda permaneceu em níveis baixos, embora se tinha registrado aumento na participação das autorizadas nesse mercado. O melhor desempenho foi apurado na Região II do Plano Geral de Outorgas (PGO), onde as autorizadas, que concorrem com as concessionárias, alcançaram 6,7% no ano 2005 e 6,9% para o 2006 (Fig. 5.26) de participação do total de acessos fixos em serviço. Na Região I, a participação das autorizadas alcançou 6% no 2005 e 6,46% no 2006 dos acessos fixos e, na

Região III, 4,7% no 2005 e 5,36% no 2006. O resultado observado na Região II pode ser considerado expressivo, principalmente quando se leva em conta que as empresas autorizadas não estão presentes em todos os municípios da região em que operam; concentram suas atuações nas capitais e nos centros urbanos de grande porte.

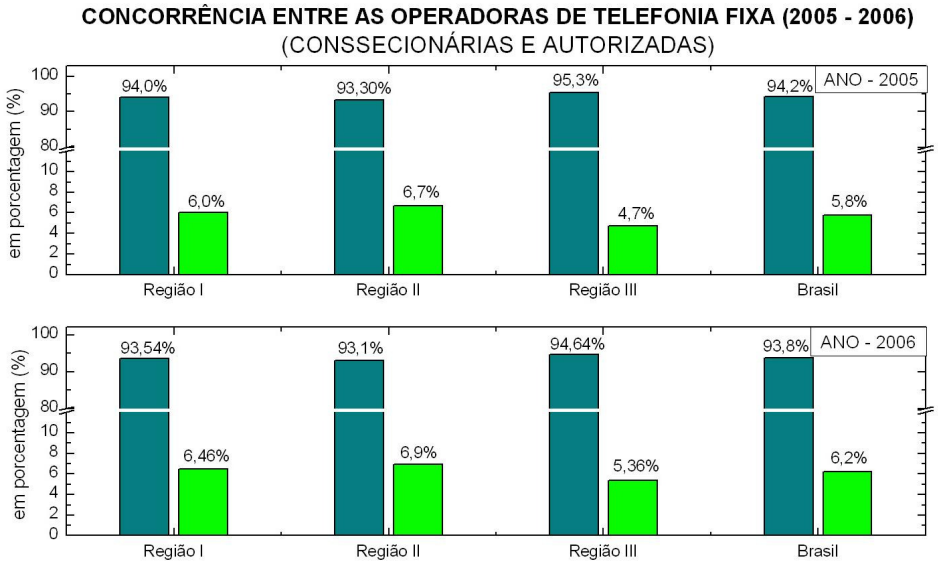

Figura 5.26. Competição por região do Plano Geral de Outorga no Brasil.

As concessionárias atendem 100% dos municípios e são as responsáveis por prover o acesso ao STFC em todos os cantos do país.

Apesar de haver-se registrado aumento na participação das autorizadas nesse mercado; a concorrência ainda permanece em níveis baixos. Alguns segmentos da sociedade questionam a concorrência no setor. Em alguns casos, as concessionárias são apontadas como monopolistas, em outros, são erroneamente comparadas às operadoras autorizadas (Fig. 5.27). A realidade é, que este é um mercado aberto, no qual cabe a ANATEL permitir a entrada de empresas, sem limite máximo para o número de operadoras em atuação.

Como apenas as concessionárias têm metas de universalização a cumprir, ocorre um desequilíbrio no cenário competitivo, ficando a concorrência restrita às localidades mais ricas e com maior concentração populacional. Isso acontece porque, as concessionárias têm como obrigação contratual o atendimento de todas as regiões do país, inclusive as localidades de baixa lucratividade, enquanto, as empresas autorizadas não arcam com o ônus da universalização e selecionam livremente as áreas de atuação, focando apenas as de maior rentabilidade.

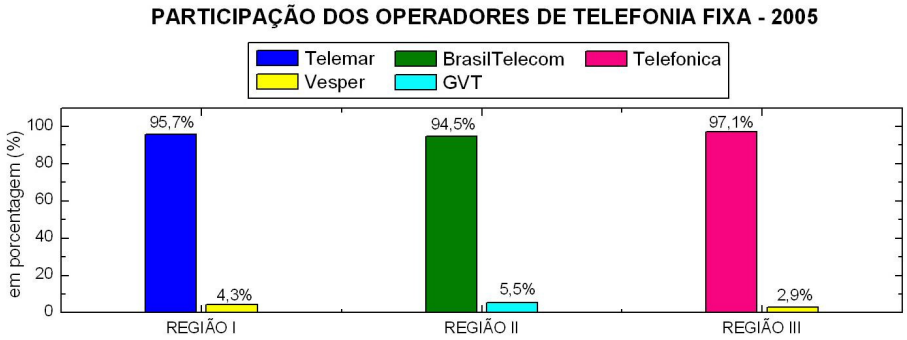

Figura 5.27. Participação dos operadores de telefonia fixa no Brasil em 2005.

Segundo um estudo realizado no 2005 [19], dos 5.507 municípios do país, 5.269 são atendidos somente pelas concessionárias. Apenas 238 municípios têm, além da concessionária, uma ou mais autorizadas em serviço; concentram 48% da população brasileira e 67% do PIB nacional. Assim, enquanto, São Paulo por exemplo, tem oito empresas de telefonia fixa [20] oferecendo o serviço, a concorrência não chega a outras cidades das regiões distantes e de baixa densidade populacional – nas quais a receita é pequena e os usuários deficitários.

Segundo um estudo realizado no 2006 [21], a Telemar é a maior operadora do Brasil, atendendo a quase 3 mil municípios, 53,44% da população, 51% dos domicílios (incluindo 65% dos domicílios rurais), apenas 42% do Índice Potencial de Consumo (IPC, percentual sobre o consumo nacional de bens e serviços), 37% dos domicílios classe A e 39% dos domicílios classe B. Por outro lado, a Telemar tem em sua área de concessão 66% dos domicílios classe E. Com isso, a densidade de linhas em serviço da Telemar é de apenas 16 por cada 100 habitantes.

E a Telefônica atende como concessionária, apenas 622 municípios, tem 25% dos domicílios urbanos brasileiros na sua área de cobertura, 35% dos domicílios classe A, 33% dos domicílios classe B, 30% do IPC nacional e apenas 14,5% dos domicílios classe E. Essa situação mais favorável dá à operadora uma densidade de 33 linhas em serviço, mais que o dobro da Telemar.

Se por um lado, a Telefônica tem sob sua responsabilidade a parte mais rica do

[19] http://www.trevisan.com.br
[20] Telefônica, Embratel, CTBC Telecom, Interlig, Sercomtel, GVT, Telemar, Brasil-Telecom
[21] Atlas Brasileiro de Telecomunicações 2006, editado pela equipe de TELETIME.

Brasil, por outro, enfrenta maior concorrência entre as grandes concessionárias (desconsiderando a Sercomtel, que opera em apenas uma cidade). Em 71% dos domicílios urbanos a Telefônica enfrenta pelo menos um outro operador autorizado a prestar o serviço de telefonia fixa. A concorrência no caso da Telemar chega a 49% dos domicílios atendidos, percentual que cai a 46% nos domicílios da Brasil-Telecom e 60% no caso da CTBC. Vale ressaltar que esta concorrência na telefonia fixa é teórica, porque na prática as autorizadas ainda não conquistaram uma fatia relevante do mercado.

No Peru, o número de empresas participantes no mercado tem aumentado, de uma só empresa em 1994 para 5 em 2005 na telefonia fixa, e de 2 empresas para 7 em telefonia de uso público respectivamente (Fig. 5.28).

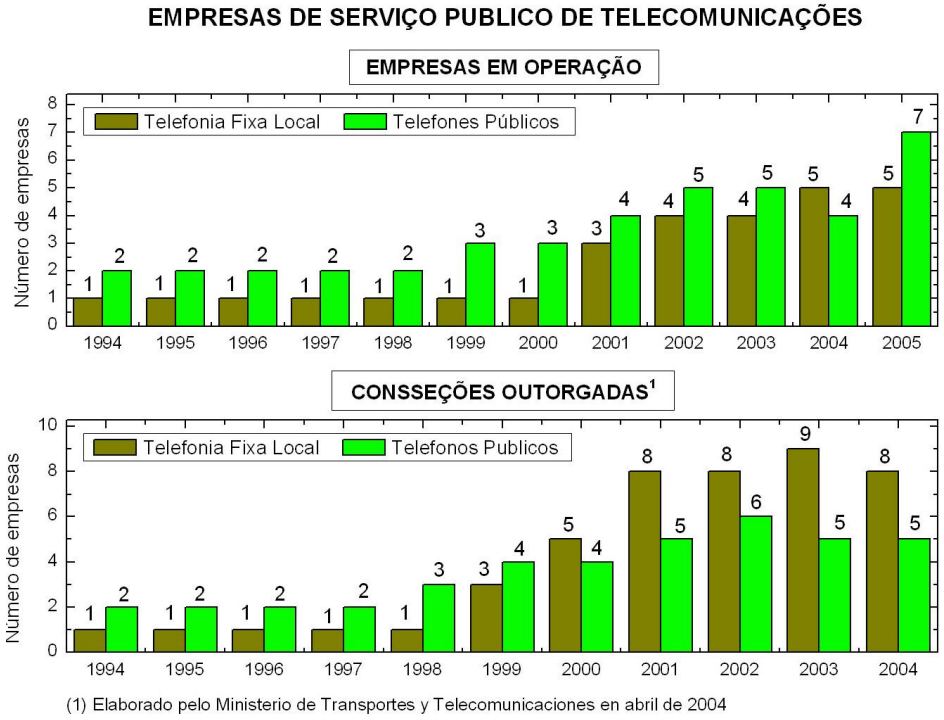

Figura 5.28 Evolução da participação no mercado das empresas que prestam o serviço público de telecomunicações em telefonia fixa e TUP no Peru (1994 – 2004).

Segundo a (Figura 5.29), a *Telefónica de Perú,* mantém a liderança em número de linhas telefônicas instaladas e em serviço. A partir do ano 2001 e 2003 pode-se observar a participação de *Telmex* e o crescimento de *Telefônica Moviles.* A participação das empresas entrantes tem atingido no ano de 2006 o 4,3% do total de linhas em serviço no país, esta participação tem mostrado uma melhora com relação ao ano 2002, quando esta participação era somente era de 0,5%. Porcentagens insignificantes que demonstra, que o efeito da apertura à concorrência é ainda limitado no Peru.

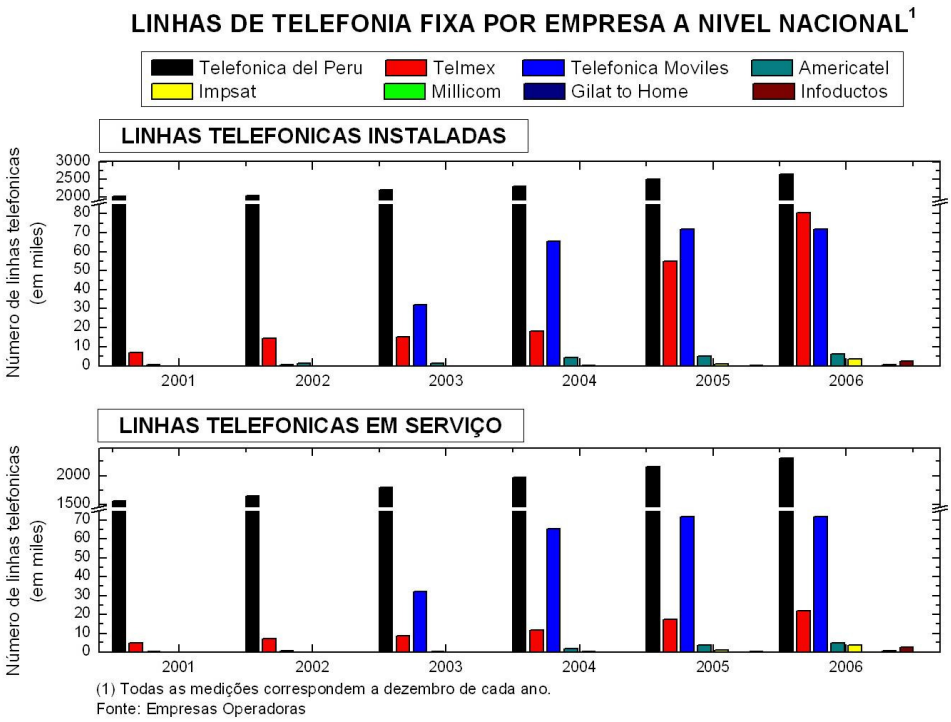

Figura 5.29. Participação das empresas no serviço de telefonia fixa no Peru (2001 – 2006).

A partir da figura 5.30 podemos observar que na cidade de Lima é onde existe concorrência, mesmo que incipiente, entre as empresas de telefonia, porque virtualmente no interior do país a concorrência ainda não existe.

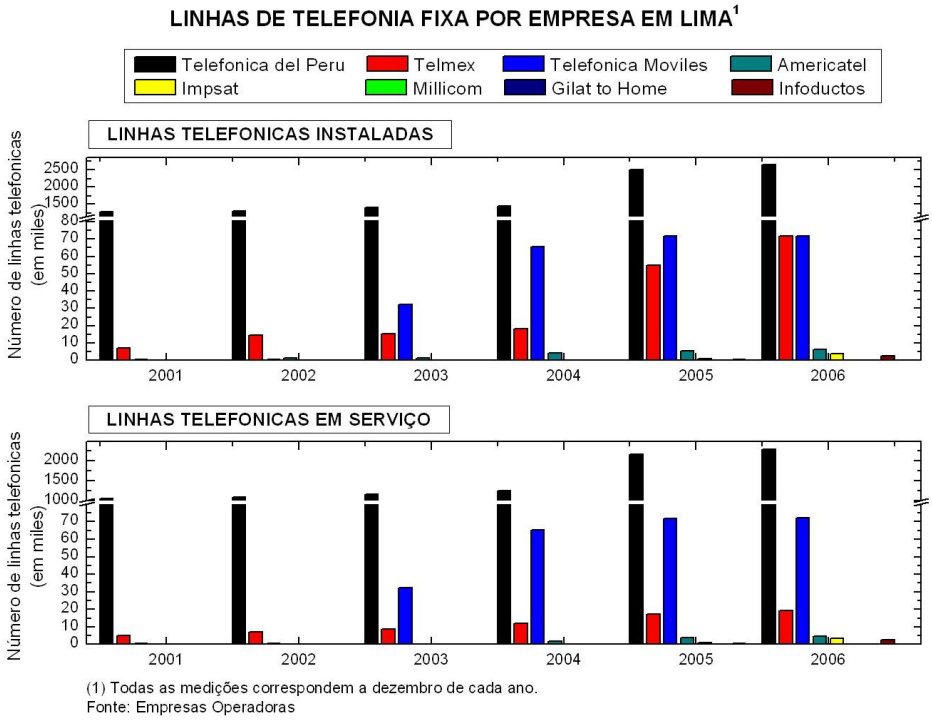

Figura 5.30. Participação das empresas na cidade de Lima no serviço de telefonia fixa (2001 – 2006)

Na cidade de Lima concentra-se o 63,7% do total de linhas em serviço. Das quais correspondem à empresa *Telefónica del Perú* o 93,4%. O monopólio em telefonia fixa que exerce a empresa *Telefónica del Perú* em todo o território nacional é abismal, podemos observar que a competição representa níveis ínfimos, onde empresas concorrentes somente atuam em 0,3% do mercado em 2001 para irrisórios 4,4% em 2006 (Fig. 5.31).

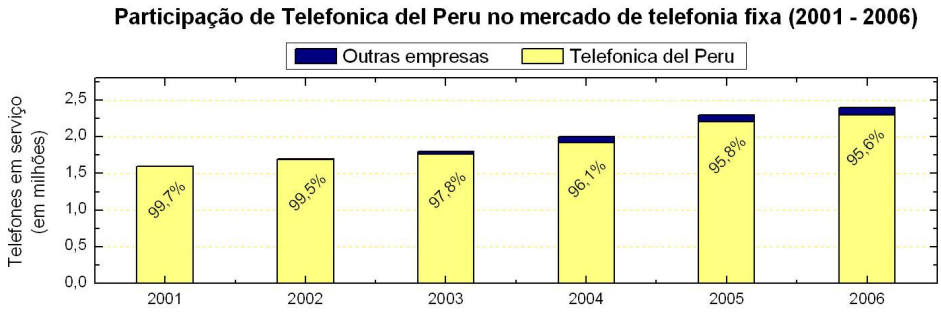

Figura 5.31. Participação da empresa *Telefónica del Peru* no mercado de telefonia fixa no Peru (2001 – 2006).

5.3. A TELEFONIA DE USO PÚBLICO (TUP)

Nos países da América Latina, o crescimento da cobertura, tanto de telefonia fixa como a de uso público, teve um forte inicio impulsionado pelo excesso de demanda que existia no setor e as metas de universalização fixadas com o operador privado no contrato de concessão.

5.3.1. Número de linhas em serviço TUP

Com relação aos telefones de uso público (orelhões), existiam no Brasil, em 1996 antes da privatização existia somente 428 mil orelhões, em 1998 aumento para 589 mil e no ano 2000, alcançava a marca de 900 mil. Em 2001 tem atingindo o número máximo de orelhões, 1,3 milhões com um incremento de 400 mil respeito ao ano anterior. Já para o ano de 2005, foi de 1,27 milhões alcançando os valores que estavam previstos (Fig. 5.32).

No Peru, no final de 2006, o número de telefones de uso público (TUPs) continuou crescendo, alcançando 157,5 mil linhas em serviço, considerando os telefones de *Telefónica del Perú, Telefónica Móviles, Gilat to Home, Telmex, Americatel, Rural Telecom, Millicom* e *Gamacom*, em áreas rurais e urbanas (esta quantidade inclui os

telefones rurais que estão dentro dos projetos que financia OSIPTEL através do fundo FITEL). Em 2006 as novas linhas de telefones públicos, têm apresentado uma taxa de crescimento de 9%, sendo que a taxa máxima de crescimento foi de 78% em 1995 um ano depois à privatização (Fig. 5.33).

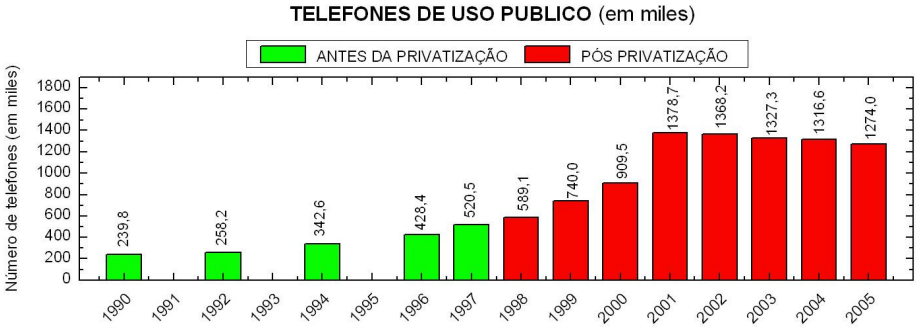

Figura 5.32. Número de telefones de uso público no Brasil (1990 – 2005)

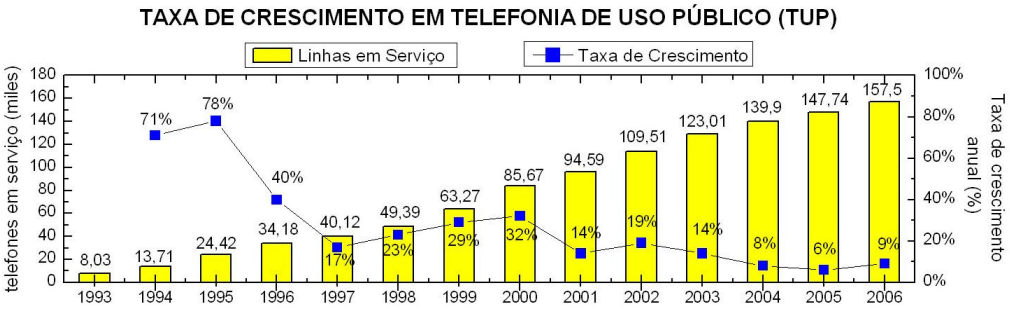

Figura 5.33. Número de telefones de uso público no Peru (1993 – 2006).

5.3.2. Densidade telefônica instalada TUP

Relativamente, no Brasil tinha-se, em 1996, 2,7 orelhões por cada mil habitantes. Em 2005, aumentou para 6,9 aparelhos por cada mil habitantes (Fig. 5.34). O período de máximo crescimento correspondeu ao ano de 2001, com uma densidade de 8,1; incrementou que foi visualizado pela apertura do mercado neste ano.

No Peru, o nível de densidade TUP em 1994 foi menor a 1 TUP por cada mil habitantes é na atualidade é maior a 5 TUP (Fig. 5.35). O número de lares que declararam ter usado um TUP na semana anterior à pesquisa ENAHO – 2006 alcançou quase a terceira parte do total nacional (30,1%).

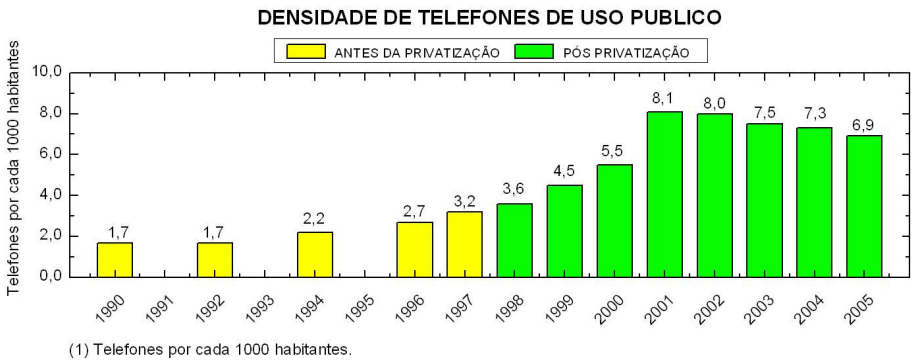

Figura 5.34. Densidade de telefones de uso público no Brasil (1990 – 2005)

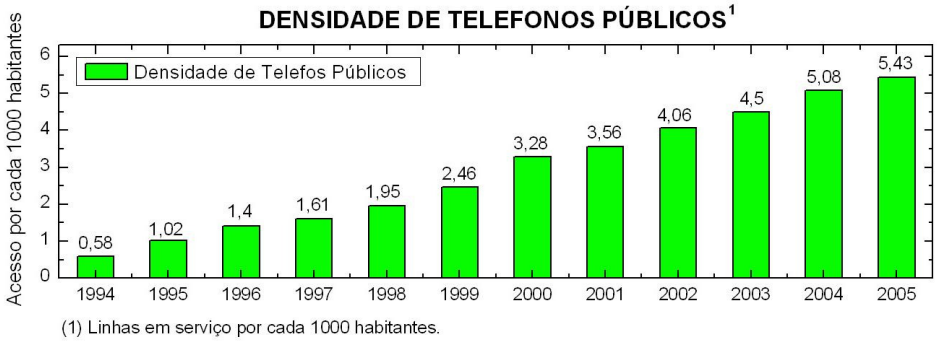

Figura 5.35. Densidade de telefones de uso público no Peru (1994 – 2006).

A desagregação pelas regiões previamente consideradas mostra uma maior porcentagem de acesso a este serviço nas zonas urbanas fora de Lima. Inclui-se telefones públicos urbanos e rurais das empresas *Telefónica del Perú, Comunicaciones Moviles* e *Telmex,* também os telefones dos projetos rurais financiados pelo fundo FITEL. Neste serviço as zonas rurais apresentam porcentagens de acesso consideráveis, mesmo que insuficientes. A densidade TUP incrementou-se na cidade de Lima, de 7,7 linhas por cada 1000 habitantes no ano 2003. No ano 2006 observa-se um crescimento de 9,6 Telefones Público por 1000 habitantes. A mesma tendência mostrou a densidade no resto do país, o qual ascendeu a 3,8 em 2006 (Fig. 5.36)

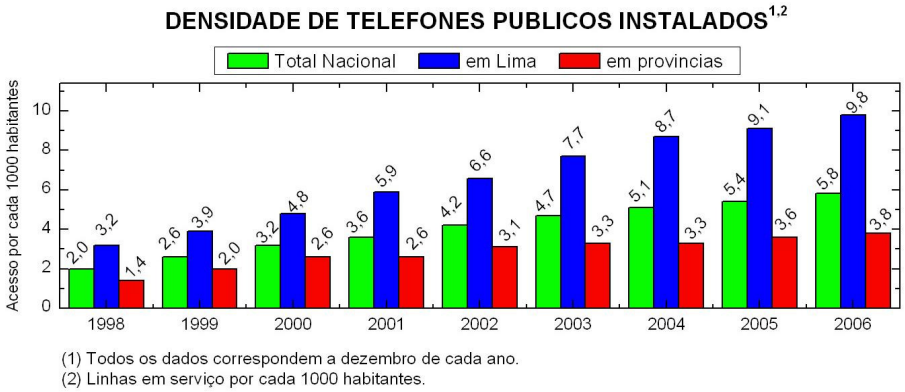

Figura 5.36. Densidade de telefones de uso público por regiões no Peru (1994 – 2006).

As desagregações por nível de renda para cada região apresentam comportamentos diferenciados. De um lado, em Lima Metropolitana as maiores porcentagens de cobertura se alcançam nos *quintil III, II* e *IV* (Fig. 5.37). Os níveis de renda mais altos apresentam o menor porcentagem de acesso a este serviço, o que novamente é consistente com os níveis de acesso a telefonia fixa.

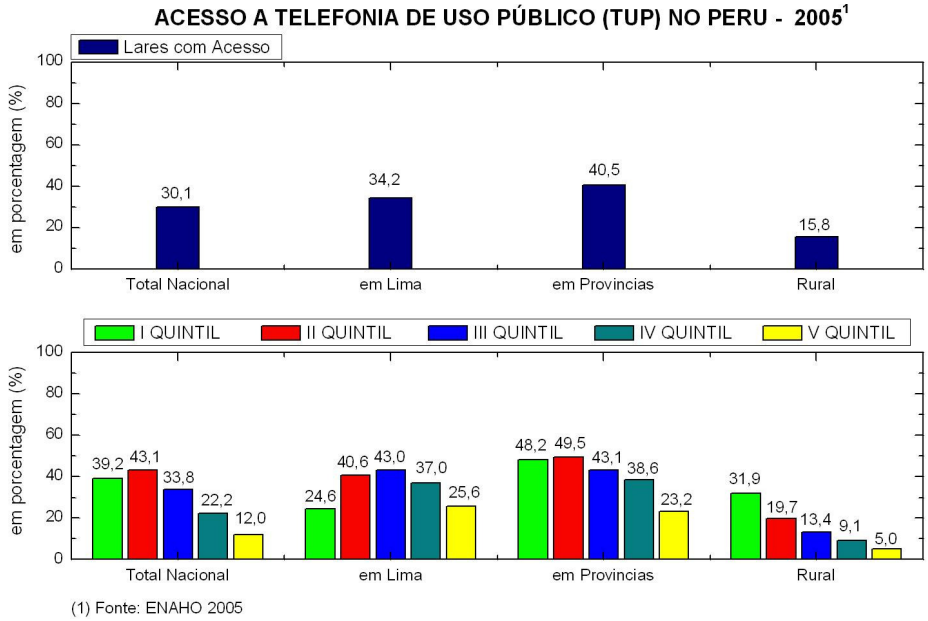

Figura 5.37 Acesso à telefonia de uso público por regiões e por nível de renda no Peru em 2005.

No resto do país urbano, a diferença do que se observa em Lima, as maiores porcentagens de acesso se registram nos *quintil* de maior renda (mesmo que liderados pelo *quintil II*). Nos *quintil* de menor renda, observa-se também consideráveis porcentagens de acesso, o que evidência a importância deste serviço nas estratégias de telecomunicação destes estratos, considerando os baixos níveis de cobertura da telefonia fixa. Nas zonas rurais do país, a telefonia pública, a diferença dos serviços de telefonia fixa, mostra porcentagens consideráveis de acesso por lares, especialmente para os *quintil* mais altos de renda. Porém, ainda as taxas de acesso ao serviço são baixas, especialmente para os *quintil IV* e *V*, onde não atingem o 10% dos lares do estrato. Mesmo assim, a evidencia permite afirmar que no meio rural a telefonia pública cumpre um rol de substituto da telefonia fixa, toda vez que existe uma demanda pelos serviços de telecomunicações que unicamente é coberta por este meio.

Como se pode apreciar da figura 5.37, a metade de lares do país utilizam os serviços públicos de telecomunicações. O que confirma dois fatos: (i) a insuficiência do acesso aos serviços de telefonia fixa e móvel no país (apenas a terceira parte de lares

utilizam este serviços) e, (ii) a importância da telefonia de uso público como meio de comunicação (em muitos casos o único meio) para poder realizar comunicações a distância por parte considerável da população do país.

A situação das empresas habilitadas para oferecer os serviços de telefonia pública, ao final de 2005 aumentou a 24 empresas habilitadas, dos quais somente 5 operam em zonas urbanas, *Telefónica del Perú, Telmex, Comunicaciones Móviles, Americatel* (em 2004 somente tinhas 4 TUP) e *Gamacon* (somente presta o serviço através de locutórios públicos), e 2 nas zonas rurais (*GTH* e *Rural Telecom S.A.C*). No ano de 2006 não tive mudanças significativas (Fig. 5.38).

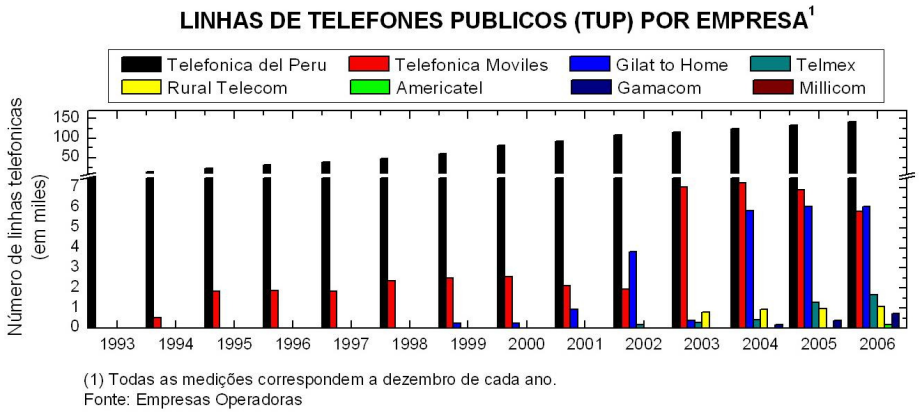

Figura 5.38. Linhas de telefones públicos por empresas no Peru (1993 – 2006)

Adicionalmente a análise desagregada por serviços, demonstra a forma em que estes interatuam, para conhecer melhor a situação da população que efetivamente acede aos SPT e de aqueles que não aderem a estes serviços. Com esta finalidade, usamos a informação da ENAHO – 2005, com o que se construirão indicadores de acesso agregado considerando os serviços de telefonias fixas, móveis e de uso público (TUP). Os resultados se apresentam nas figuras 5.39 – 5.40.

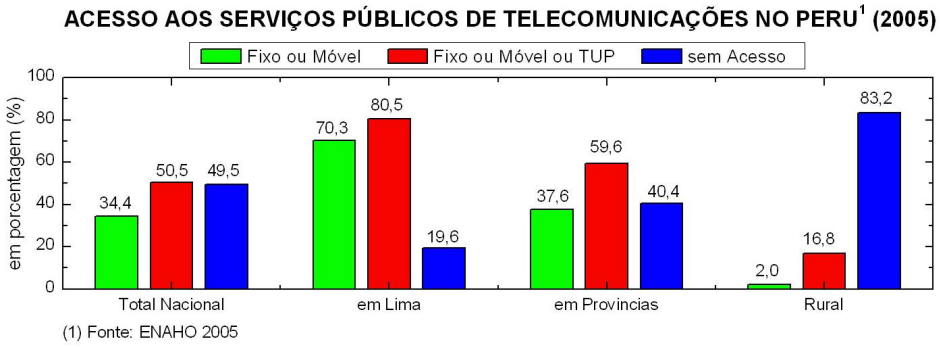

Figura 5.39. Acesso aos serviços públicos de telecomunicações no Peru (2005).

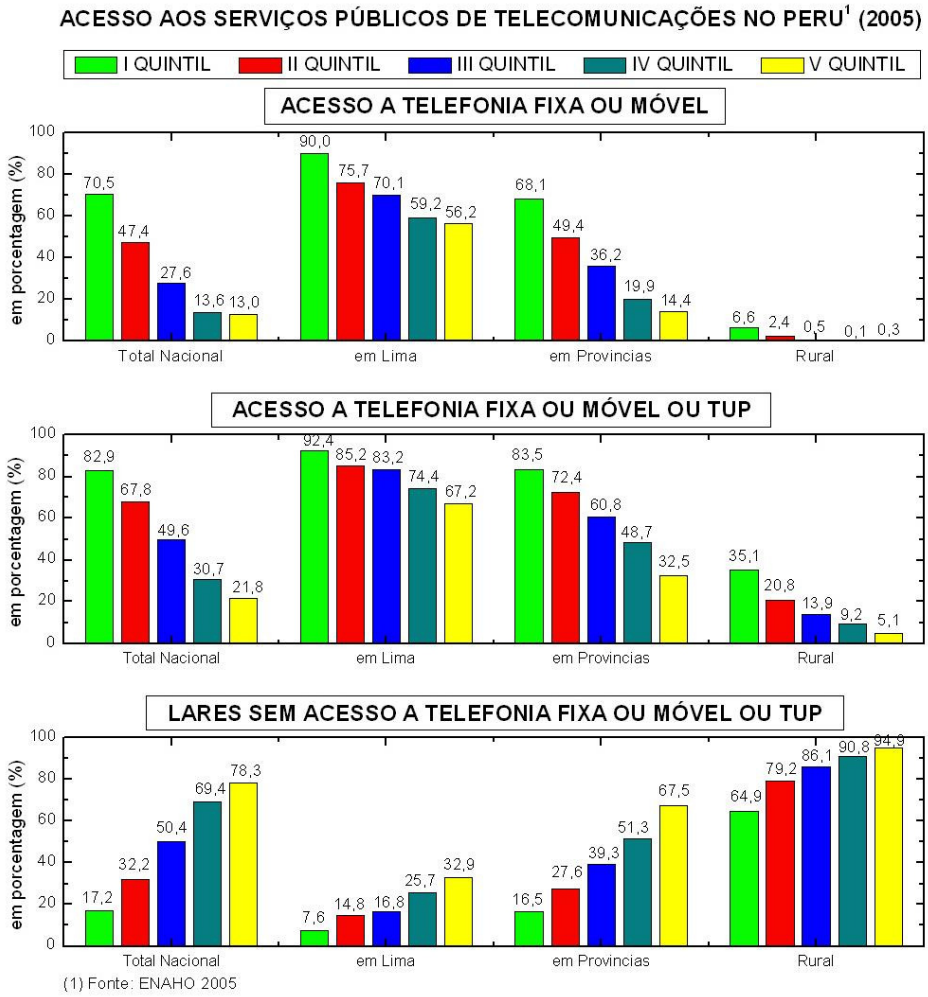

Figura 5.40. Acesso aos serviços públicos de telecomunicações por nível de renda no Peru (2005).

Uma análise detalhada por setores considerados anteriormente permite reconhecer que a cidade de Lima apresenta indicadores de acesso bastante razoáveis, mesmo para o *quintil* de menor renda (56,2% sem considerar TUP e 67,2% considerando-o). Porém, o resto de zonas urbanas do país, apresenta níveis baixos de cobertura dos serviços de telefonia fixa e móvel, para os *quintil* mais baixos de renda. É precisamente nos *quintil IV* e *V* onde os TUP são responsáveis pela maior parte de lares que acessam aos serviços de telecomunicações.

As zonas rurais, por sua vez, apresentam o maior déficit em acesso. Em todos os *quintil* de renda os TUP explicam a maior parte da porcentagem de acesso ao serviço, dado que (como se mostrou anteriormente) neste segmento a telefonia fixa e móvel é virtualmente inexistente.

Em resumo, os resultados mostrados permitem afirmar que existem brechas

consideráveis de acesso, não somente nas zonas rurais (as que por razoes estruturais possam ter dificuldades em acessar aos SPT), mais também, nas zonas urbanas do país, com especial ênfase nos lares com menores níveis de renda.

5.4. A TARIFA TELEFÔNICA

No Brasil, os contratos de concessão prorrogados em dezembro de 2005 e que vigoram a partir de janeiro de 2006, trazem importantes avanços em benefício do consumidor. Na questão tarifária, a tarifação abandona o pulso e passa a ser feita pelos minutos de efetiva utilização do serviço. Com a obrigatoriedade de detalhamento da conta, o usuário terá plenas condições de controlar seus gastos telefônicos. Muda, também, o índice de cálculo do reajuste tarifário.

No Peru, o desempenho do OSIPTEL, no cumprimento de todas as metas estabelecidas no contrato de privatização tem sido satisfatório; porém, existem varias criticas respeito à introdução da concorrência nos diferentes mercados, por quanto, *Telefónica del Perú*, tem uma posição de domínio, pelos altos cargos de interconexão que desestimula a entrada de novos operadores de telefonia. Adicionalmente, se critica o papel passivo do OSIPTEL na determinação tarifaria que de acordo ao sistema de regulação vigente (Fator de Produtividade), não tem refletido os lucros em produtividade da empresa, menos repassados a favor dos consumidores.

A partir de setembro de 2001, aplica-se o regime de formulas de tarifas tope utilizando o Fator de Produtividade (que busca trasladar os ganhos em eficiência da empresa numa redução de preços para os usuários) os três serviços: cargo de instalação, serviço de telefonia local (renda básica e serviço local medido) e serviço de telefonia de longa Distância (LDN e LDI). Em julho de 2001, se fixou o valor do fator de produtividade em 6% ao ano, para os três serviços, o qual se aplicou trimestralmente desde setembro de 2001 até agosto de 2004. O novo fator de produtividade que esta vigente a partir de 01 de setembro de 2004 é de 10,07% para os dois primeiros serviços e de 7.8% para a última (LDN e LDI).

Respeito à política tarifaria da empresa *Telefónica del Perú*, devemos ressaltar que desde o ano de 2005, os mecanismos aplicados a fim de cumprir com o fator de

produtividade têm consistido nas reduções de assinatura residencial básica, habilitação residencial e da unidade de tarifação (por minuto de ligação).

5.4.1. Tarifa de Assinatura Residencial Básica

O modelo de reestruturação do setor de telecomunicações brasileiro buscava, em última instância, aumentar o bem-estar da sociedade com a formação de mercados competitivos, ou seja, a maior concorrência maior pressão para redução dos preços e melhoria da qualidade dos serviços. A situação atual no mercado em especial na telefonia fixa residencial, ainda, é de oligopólio, onde um número pequeno de empresas detém participação no mercado superior a 95%; aspecto que comprova a elevação das tarifas e agrava o baixo nível de concorrência no setor.

Na figura 5.41 apresentamos a evolução da tarifa de assinatura residencial básica do STFC para três cidades que representam a cada uma das três regiões brasileiras. Observamos que nas três regiões os aumentos das tarifas tiveram um comportamento muito similar, atingindo um aumento expressivo no ano de 2001 (superior ao 50% do ano anterior). Atualmente a assinatura básica é de aproximadamente 27 reais (sem impostos e taxas) nas três regiões.

Como um ponto crítico à problemática da cobrança da assinatura básica, apresentamos na figura 5.42 o reajuste da tarifa da assinatura residencial, realizada pelo IDEC a partir de dados originais da ANATEL e IBGE [22]. Claramente podemos observar a diferencia da taxa da assinatura residencial cobrada pelas operadoras e a taxa do IPCA [23]. No período de 1998-2004 a assinatura residencial teve um aumento de 137% sendo que a inflação acumulada foi de 60%. No mesmo período a transferência de renda dos consumidores às empresas de telefonia atingiu um monto de 4,3 bilhões de reais.

[22] O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, mais conhecido por sua sigla IBGE, é uma fundação pública da administração federal brasileira criada em 1934 e instalada em 1936 com o nome de Instituto Nacional de Estatística. O IBGE tem atribuições ligadas às geociências e estatísticas sociais, demográficas e econômicas, o que inclui realizar censos e organizar as informações obtidas nesses censos, para suprir órgãos das esferas governamentais federal, estadual e municipal, e para outras instituições e o público em geral.

[23] O Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), é calculado pelo IBGE desde 1980, refletindo o custo de vida para famílias com renda mensal de 1 a 40 salários mínimos, tendo sido escolhido como alvo das metas de inflação ("inflation targeting") no Brasil. A pesquisa é feita em 9 regiões metropolitanas. As regiões e ponderações são as seguintes: São Paulo (28,46%); Rio de Janeiro (12,52%); Belo Horizonte (11,36%); Salvador (9,10%); Porto Alegre (7,83%); Recife (7,10%); Brasília (6,92%); Fortaleza (5,61%); Belém (4,20%)

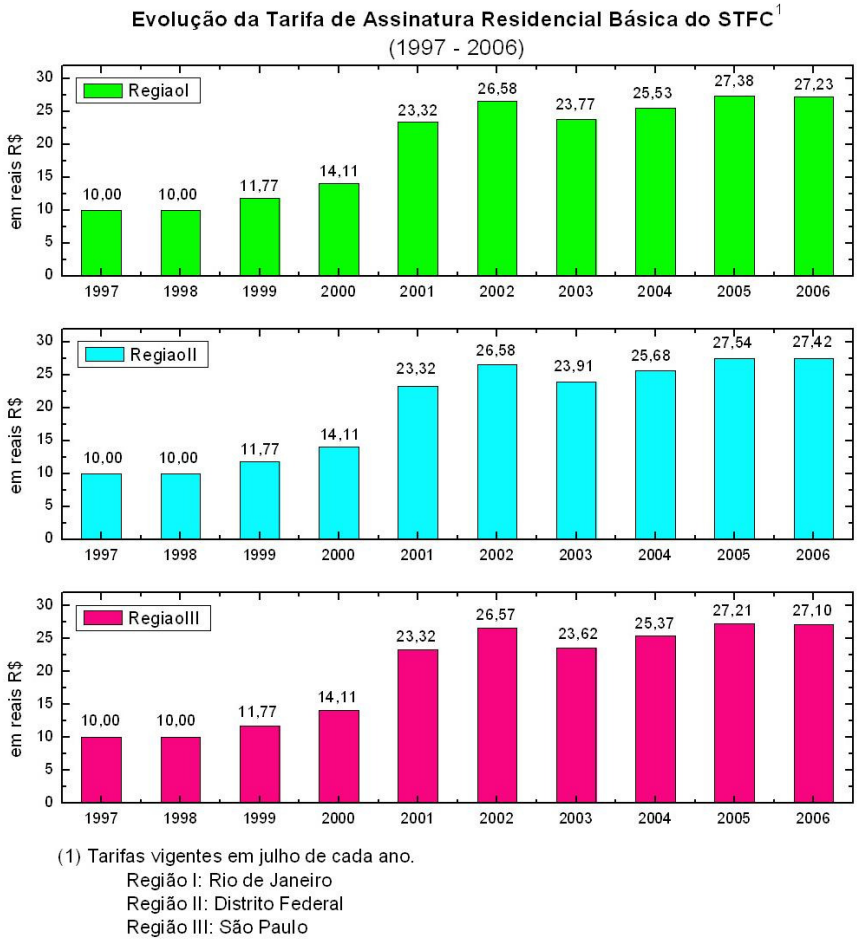

Figura 5.41. Tarifa de assinatura residencial básica do STFC no Brasil (1997 – 2004)

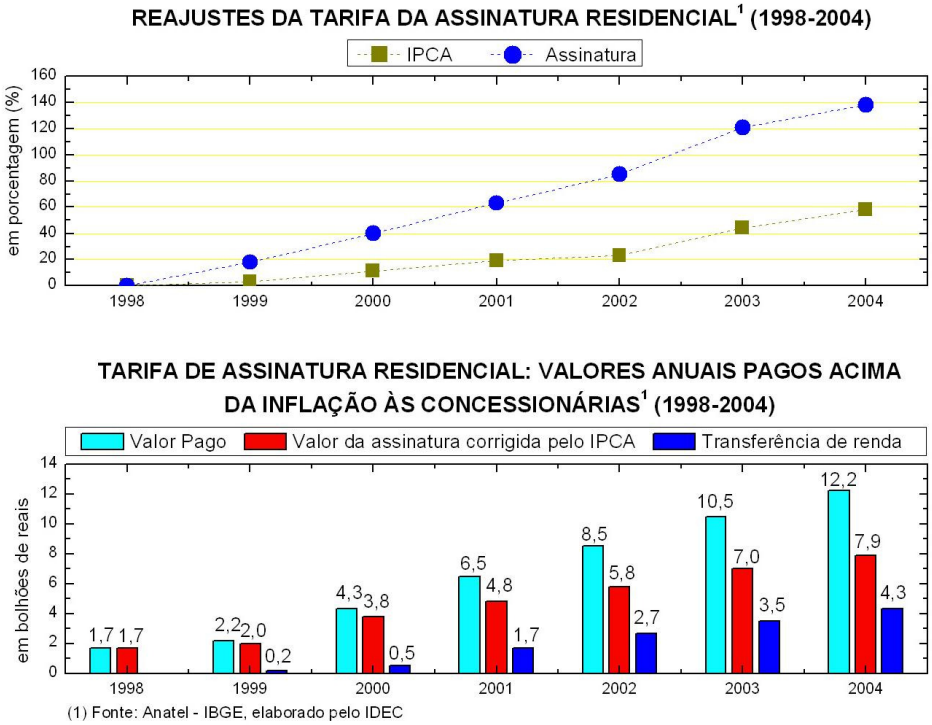

Figura 5.42. Tarifas de assinatura básica do STFC no Brasil.

A Tabela 5.3 apresenta os resultados do ano 2004 para a cidade de São Paulo, onde o valor da assinatura residencial básica mensal corrigido pelo IPCA excede em 14,07 reais ao valor cobrado pelas empresas de telefonia fixa (ANATEL, 2005).

Tabela 5.3. Assinatura Residencial Básica mensal (em R$), cobrada pela empresa Telefônica em São Paulo – REGIÃO III (1998 – 2004).

Ano – mês	(1) Valor da Tarifa Aplicada	(2) Valor corrigido pelo IPCA	(3) = (1) – (2) Diferença (IGP – DI e IPCA)
1998 – Dez	14,01	14,01	–
1999 – Dez	16,49	14,45	2,04
2000 – Dez	19,77	15,38	4,39
2001 – Dez	23,32	16,47	6,85
2002 – Dez	26,57	17,75	8,82
2003 – Jul	33,10	20,80	12,30
2003 – Dez	31,15	20,80	10,35
2004 – Jul	33,45	21,87	11,58
2004 – Set	34,50	21,87	12,63
2004 – Dez	35,94	21,87	14,07

No Peru, para o período 2005 – 2006, a assinatura residencial básica, teve uma redução perto de 3,7%. Em março de 2007, a assinatura residencial básica teve uma redução muito significativa de 71% aproximadamente (Fig. 5.43). Esta redução é altamente expressiva dada o número de subscritos a ditos planes tarifários. Porem, somente foi realizada pela empresa *Telefónica del Perú*, baixo pressão política e da opinião pública, que a obrigou a pactuar com o novo governo (já que, corria o risco, de que a assinatura básica seja eliminada pelo congresso peruano) [24]

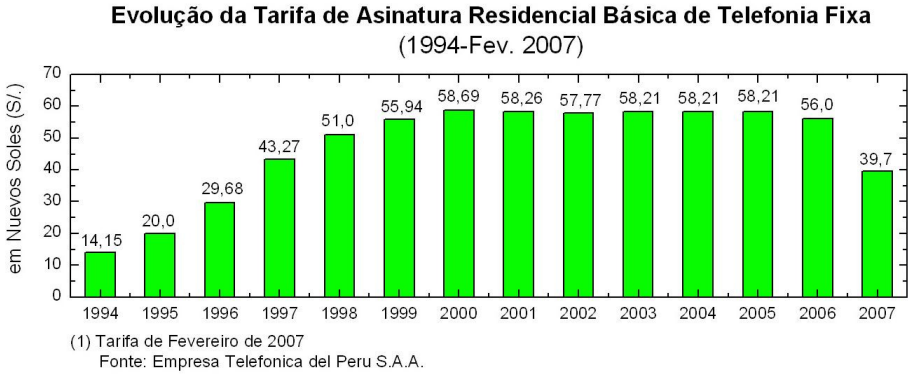

Figura 5.43. Evolução da tarifa de assinatura básica de telefonia fixa no Peru (1994 – 2007)

[24] O "*Proyecto de Ley que elimina la renta básica en telefonia fija local*", apresentado ao Congresso peruano o 24 de agosto de 2006; fundamentava que a assinatura básica constitui um "rentismo" econômico condenado por todas as escolas de pensamento nesse campo, por atentar contra a lógica do mercado e supõe um subsidio do consumidor ao produtor, que resulta inaceitável, e vulnera a sua livre eleição. Projeto disponível em www.congreso.gob.pe.

Apresentamos duas Tabelas 5.4 – 5.5 com comparativos de algumas tarifas de telefonia fixa para vários países realizadas em 2005 (UIT, 2006). Em ambas as tabelas, se observam que o Peru tem tarifas de assinatura mensal mais altas que o Brasil, sendo 89% mais caro para um serviço que inclui 100 ligações e 164% mais caro para um serviço de 200 ligações. Também, em ambos os casos a Argentina e a Venezuela que apresentam as menores tarifas entre os paises de América Latina, no entanto, isto é "compensado" com as mais altas tarifas de habilitação telefônica (quase o dobro do Peru).

Tabela 5.4. Comparativo Internacional de Tarifas para o Serviço Telefônico Local (2005– I)
(Inclui 100 chamadas, com duração de 6 minutos cada um. Tarifa em dólares, inclui impostos)

PAÏS	Empresa	Plano de Tarifa	Encargos Mensais			
			Gastos de Habilitação [2]	Renda mensal	Serviço medido	Total mensal
Bélgica	Belgacom	Classic Line	1,5	20,9	44,5	66,9
Espanha	Telefonica	Básico	2,9	25,3	21,1	49,3
Nova York (EUA)	Verizon	Measured Service	1,0	31,7	10,8	43,5
Reino Unido	BT	BT Together Op1	2,5	18,9	18,0	39,5
Alemanha	T-Com	T-Net Free Time	1,3	36,6	0,0	37,9
França	France Telecom	L´llimité	1,0	36,5	0,0	37,5
Chile	Telefonica	Básico	1,2	15,5	19,1	35,9
Peru	**Telefonica**	**Linea Plus 3**	**0,6**	**30,7**	**0,0**	**31,2**
Brasil	**Telefonica**	**Básico**	**0,7**	**16,2**	**12,5**	**39,4**
México	Telmex	Básico	2,2	16,7	0,0	18,9
Venezuela	Cantv	Habla másXmenos	1,2	7,4	6,7	15,2
Argentina	Telefonica	Básico	1,1	5,5	4,8	11,5

[1] Atualizado em 29 de agosto de 2005.
[2] Os encargos de instalação são distribuídos em 60 mensalidades com taxa *Libor* [25] de (3,84%).

Tabela 5.5. Comparativo Internacional de Tarifas para o Serviço Telefônico Local (2005– II)
(Inclui 200 chamadas, com duração de 6 minutos cada um. Tarifa em dólares, inclui impostos)

PAÏS	Empresa	Plano de Tarifa	Encargos Mensais			
			Gastos de Habilitação [2]	Renda mensal	Serviço medido	Total mensal
Bélgica	Belgacom	Classic Line	1,5	20,9	88,9	111,3
Espanha	Telefonica	Básico	2,9	25,3	42,1	70,4
Chile	Telefonica	Básico	1,2	15,5	38,2	55,0
Nova York (EUA)	Verizon	Measured Service	1,0	31,7	21,6	54,3
Peru	**Telefonica**	**Linea Plus 3**	**0,6**	**42,9**	**5,9**	**49,4**
Reino Unido	BT	BT Together Op1	2,5	45,9	0,0	48,2
Brasil	**Telefonica**	**Básico**	**0,7**	**16,2**	**31,3**	**48,2**
Alemanha	T-Com	T-Net Free Time	1,3	36,6	0,0	37,9
França	France Telecom	L´llimité	1,0	36,5	0,0	37,5
México	Telmex	Básico	2,2	16,7	15,8	34,7
Venezuela	Cantv	Habla másXmenos	1,2	7,4	12,6	21,1
Argentina	Telefonica	Básico	1,1	5,5	9,7	16,3

[1] Atualizado em 29 de outubro de 2005.
[2] Os encargos de instalação são distribuídos em 60 mensalidades com taxa *Libor* de (3,84%).

[25] O *Libor* são os juros bancários que se aplicam no mercado de capitais de Londres. É uma taxa que flutua de acordo ao estado do mercado e dependendo do prazo do empréstimo e da moeda contratada.

5.4.2. Tarifas de Habilitação Residencial

No Brasil, o preço da habilitação foi o item da cesta de serviços que mais caiu nos últimos anos. Em 1990, uma pessoa, quando conseguia, pagava mais de R$ 4 mil para ter uma linha telefônica. Em 1994, o preço ainda era alto: R$ 1.110. Quatro anos depois, já era possível ter um telefone pagando pouco menos de R$ 100. Atualmente, o usuário paga R$ 38 reais na cidade de Rio de Janeiro (região I), R$ 12 no Distrito Federal (região II) R$ 76 em São Paulo (região III) e com a vantagem que é rapidamente atendido (Fig. 544).

Segundo as Tabelas 5.4 e 5.5 o Brasil possui a habilitação ligeiramente maior que do Peru, porém, são as mais baixas do grupo de paises em analise.

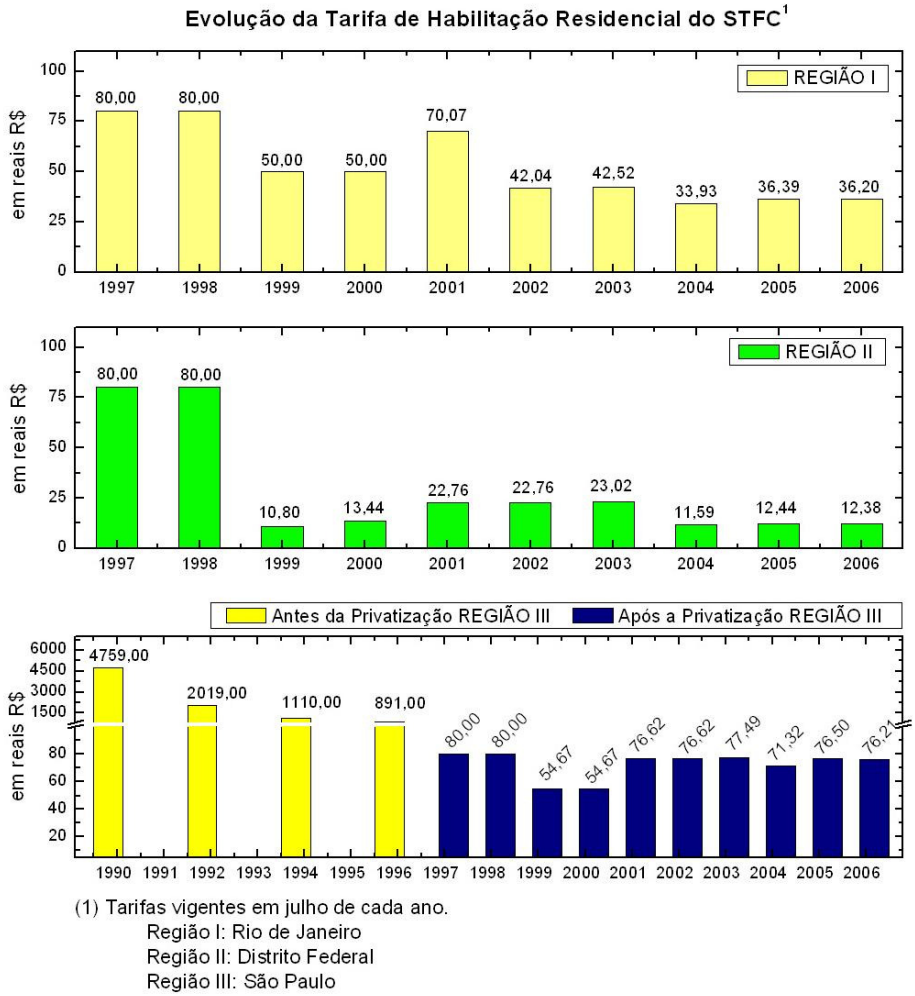

Figura 5.44. Evolução de tarifa de habilitação residencial de telefonia fixa no Brasil (1997 – 2006, região I e II; 1990 – 2006 região III)

No Peru, para o período 2005 – 2006, a tarifa de habilitação residencial de linha

telefônica residencial reduziu-se em aproximadamente 8%. Na figura 5.45 podemos observar que a tarifa de habilitação atingiu seu valor mais alto em 1994, depois teve uma redução moderada até 1997, período do rebalanceo tarifário. A partir de 1998 com o adiantamento à apertura e a introdução do fator de produtividade há diminuído consideravelmente, sendo atualmente o 33% de seu valor desde 1994.

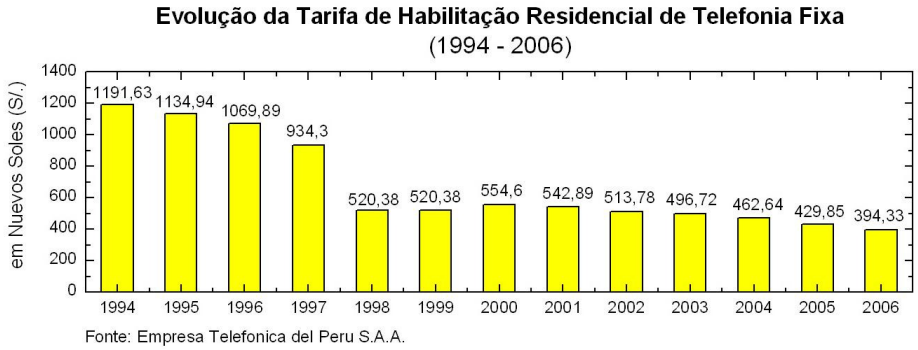

Figura 5.45. Evolução de tarifa de habilitação residencial de telefonia fixa no Peru (1994 – 2006)

5.4.3. Tarifação da unidade de telefonia fixa local (Pulso)

No Brasil, a tarifação de uma chamada telefônica de fixo para fixo é medida em pulso ou por minutos, isto somente depende do plano contratado com a operadora de telefonia. Na figura 5.46 observamos que antes da privatização, em 1985 o pulso tinha um custo de R$ 0,048, depois da privatização em 1998 foi de R$ 0,058 (20% a mais). Atualmente o pulso tem um valor de R$ 0,1 para as três regiões aproximadamente, ou seja teve um aumento de 100% desde antes da privatização.

No Peru, até 1997 a unidade de tarifação era o pulso que equivalia há 3 minutos aproximadamente, atualmente as chamadas são tarifadas por minuto. Em 1994 a chamada de um minuto custava S/. 0,063, por efeito do programa de rebalanceo aumentou para S/. 0,098 (55% a mais), logo a partir do 2001 por aplicação do fator de produtividade tem diminuído para S/. 0,058, 40% menos a 2001 e 8% menos a 1994 (Fig. 5.47).

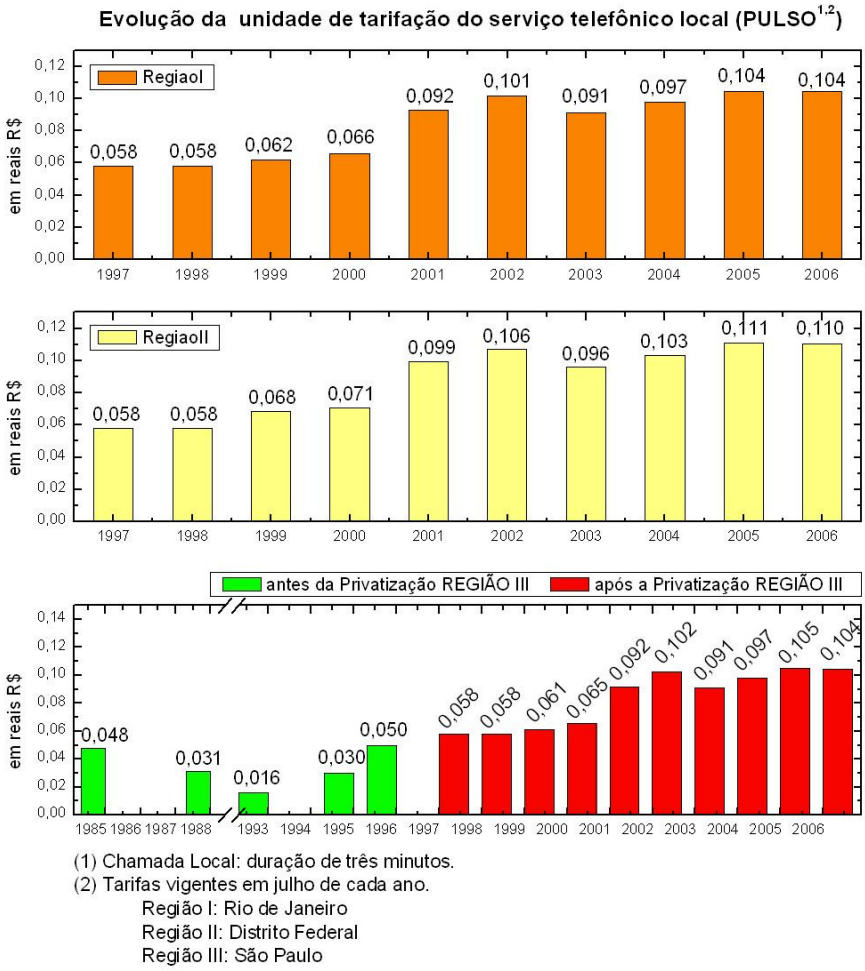

Figura 5.46. Evolução da unidade de tarifação (PULSO) de telefonia fixa no Brasil (1985 - 2006).

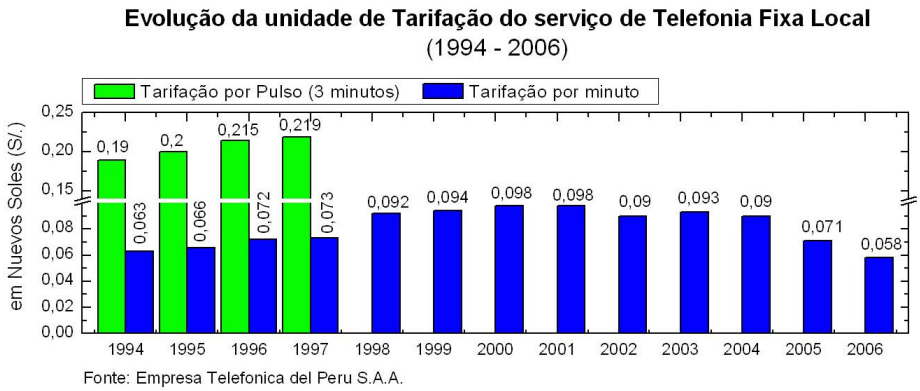

Figura 5.47. Evolução da unidade de tarifação (pulso e minuto) de telefonia fixa no Peru (1994 – 2006).

5.4.4. Tarifação da unidade do Telefone de Uso Público ("crédito")

No Brasil, o valor do crédito utilizado nos Telefones de Uso Público (orelhões), em 1998 era de R$ 0,043, teve um aumento de 169% e atualmente é de R$ 0,116. Este valor é

o mesmo para as três regiões (todo o território nacional). Na figura 5.48 observamos dois períodos de aumentos expressivos, em 2001 teve um aumento de 33,3% respeito ao ano anterior e em 2005 de 50% respeito a 2004.

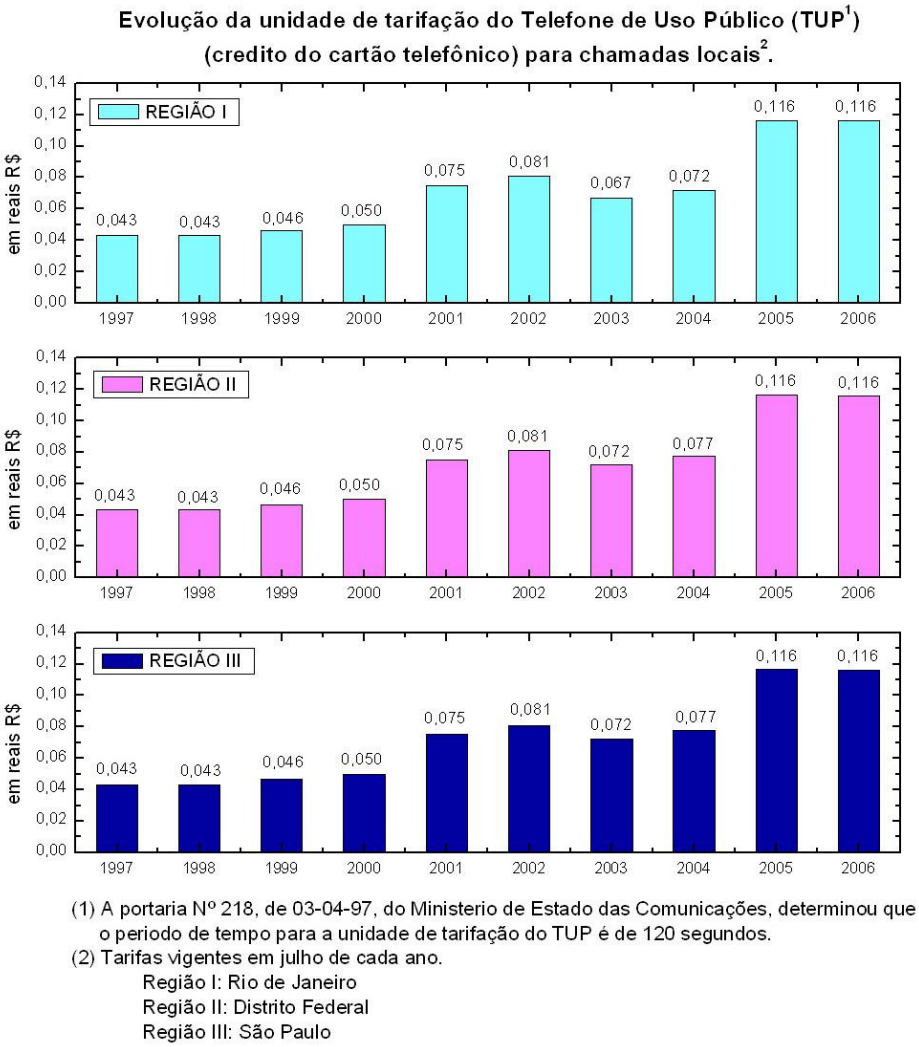

Figura 5.48. Evolução da unidade de tarifação de telefonia de uso público no Brasil (1985 - 2006).

No Peru, o serviço de telefonia publica (TUP) há apresentado uma crescente concorrência entre as novas empresas, o que originou uma variação no valor da chamada de um minuto de duração desde orelhões. Podemos observar na figura 5.49 as tarifas que cobra a *Telefónica del Perú* são as mais caras, isto porque esta empresa é dona de quase a maioria dos orelhões no Peru. Das novas empresas que estão entrando ao mercado a partir do ano de 2002, o custo das ligações é a mesma entre elas, porém, 60% menor que a cobrada por *Telefónica del Perú*.

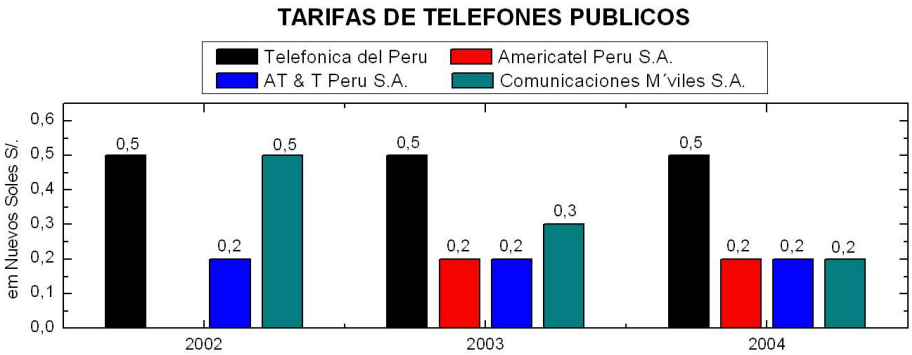

Figura 5.49. Evolução da unidade de tarifação de telefonia de uso público no Peru (2002 – 2004).

5.6. OS CONSUMIDORES E OS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES

O Brasil, ao apoiar suas atividades nos princípios da universalização e da competição, a ANATEL tem como meta principal corresponder às necessidades e direitos dos consumidores, mesmo nos pontos mais isolados do território nacional. Especificamente no exercício da atividade fiscalizadora surge à inteiração entre a ANATEL e os usuários dos serviços de telecomunicações. A legislação adotada para o setor de telecomunicações atribui uma diversidade de funções à ANATEL, na proteção e defesa do consumidor.

O relacionamento da ANATEL com os usuários de serviços de telecomunicações se dá por diversos canais. Um primeiro é a Sala do Cidadão; como canal mais abrangente no relacionamento com os usuários existe o Centro de Atendimento (*Call Center* [26]) da ANATEL.

No ano em que entrou em vigor a Resolução 426 de 09/12/2005, que regulamenta os direitos e deveres das empresas de telefonia fixa, havia uma expectativa de que melhorasse a prestação do serviço aos usuários. Entretanto, a situação foi inversa. O número de reclamações no ano 2006 demonstra que a qualidade do serviço prestado pelas concessionárias deixou muita a desejar.

Os problemas recorrentes são já conhecidos: serviços não solicitados, cobranças de ligações não contestadas, cancelamento/bloqueio de linhas com faturas pagas, ausência de detalhamento dos pulsos/minutos e conseqüente falta de clareza da forma de tarifação,

[26] O *call center* é um centro de atendimento dotado de central telefônica onde são atendidas chamadas e onde por vezes também se promovem campanhas de *tele-marketing*. Os operadores de *call center* são chamados atendentes.

faturamento conjunto, má prestação de serviço, com a retirada de planos do mercado e/ou alteração unilateral de contratos e a imposição aos consumidores de migração para outro tipo de contratação, bem como linhas instaladas com restrição de sinal ou áreas de sombra, entre outros; juntaram-se aos novos, o lançamento e venda de planos alternativos em minutos sem informação e adequação ao perfil do consumidor e lançamento de chamadas com características de conexão fraudulenta.

No Peru, as funções importantes que cumpre o OSIPTEL, na proteção dos direitos dos consumidores são: orientar ao consumidor sobre seus direitos e deveres; dar normas de proteção ao consumidor e resolver em segunda e última instância administrativa suas demandas; regular o comportamento das empresas de telefonia, normando seu desenvolvimento; supervisionar o correto cumprimento das normas. Critica-se o papel passivo do OSIPTEL porque têm duplicação de funções com INDECOPI, no caso de atenção as queixas dos consumidores.

No ano de 1998 a agência reguladora fez um estudo (OSIPTEL-1998). Algumas das conclusões do estudo foram bastante alarmantes, como: a não proteção do consumidor de aceder à informação; a falta de um sistema único de recepção de reclamos; a inexistência de estatísticas por parte das empresas operadoras dos reclamos de seus usuários; o desconhecimento do pessoal encarregado da atenção ao público das empresas no sistema de instâncias para a resolução de reclamos, e o excessivo prazo contemplado para a resolução do mesmo, entre alguns dos problemas.

5.6.1. Reclamações por serviço em geral

Segundo o relatório do PROCON, sobre reclamações no Brasil, fundamentas para o ano 2006, as áreas de serviços essenciais (água, telefonia, luz, etc), serviços privados (escola, clubes, oficina mecânica, etc) e produtos (móveis, eletrônicos, vestuário, etc) praticamente concentraram as reclamações, com 27%, 23% e 27%, respectivamente (Fig. 5.50). As reclamações nos serviços essências (telecomunicações), lidera no ano 2005, com 34,43% frente aos 17,58% dos serviços privados e 15,31% de produtos. Estes altos porcentagens de reclamações nos serviços essências frente a outros serviços e/ou produtos demonstra a insatisfação do consumidor ao serviço oferecido neste ramo (PROCON – São Paulo, 2007).

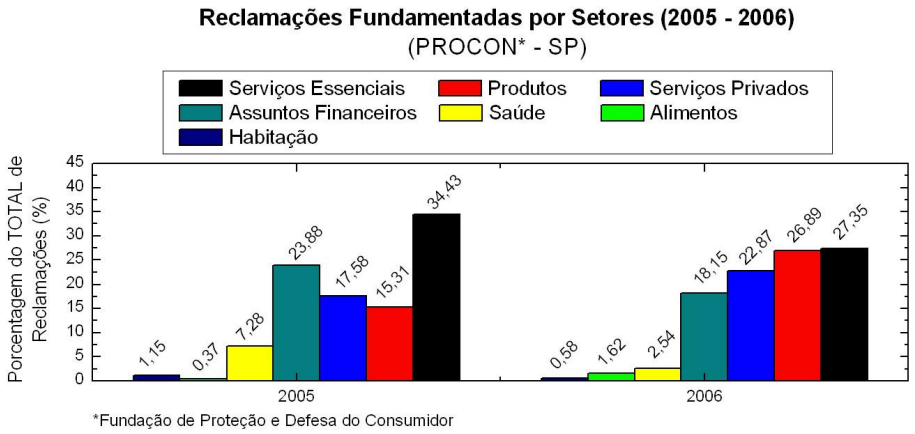

Figura 5.50. Reclamações Fundamentadas por setores feitas ao PROCON-SP (2005 – 2006)

No Peru, o número de reclamações apresentadas ao INDECOPI desde o ano 2002 até 2004, mostra um crescimento a cada ano, onde o item serviços (incluído as telecomunicações) tem maior reclamação que os produtos (Fig. 5.51). Possivelmente este aumento de reclamações seja pela labor de educação e informação que vem realizando os órgãos de proteção aos diretos dos consumidores, sobre seus direitos e deveres.

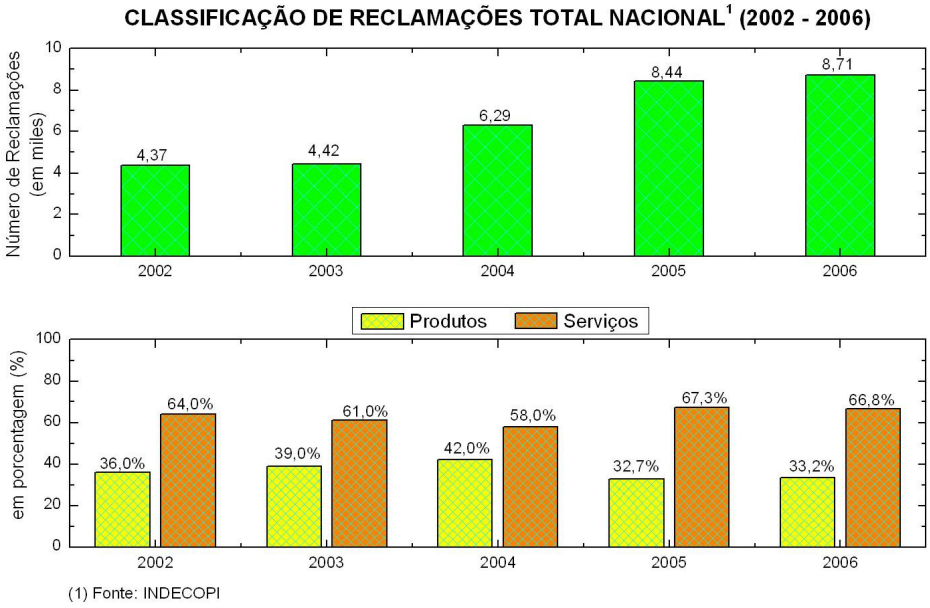

Figura 5.51. Classificação de reclamações no Peru (2002 – 2006)

Na pesquisa, realizada por INDECOPI, sobre reclamações por setores a nível nacional, desde o ano de 2002 (Fig. 5.52), apresenta que o setor financeiro é o campeão em reclamações, seguido pelo setor de eletroeletrônicos e o setor de telecomunicações na terceira posição.

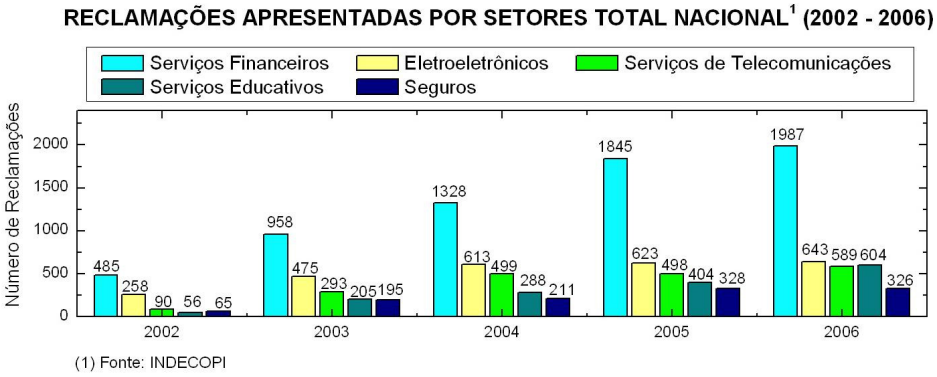

Figura 5.52. Reclamações apresentadas por setores no Peru (2002 – 2006)

Numa outra pesquisa, realizada por INDECOPI sobre os reclamos por tipo de serviço público, a nível nacional (Fig. 5.53), mostra um comportamento muito aleatório com o transcurso dos anos, por exemplo em 2002 o serviço de telefonia encabeça o número de reclamos com 54%, em 2003 teve um empate entre o sérvio de água e telefonia, em 2004 o serviço de telefonia encabeça a lista das mais reclamadas com 40% ligeiramente superior ao sérvio de água com 37%, em 2005 a telefonia de novo é a campeã com 52,8% e em 2006 a lista é liderada por o sérvio de água com 62,8%.

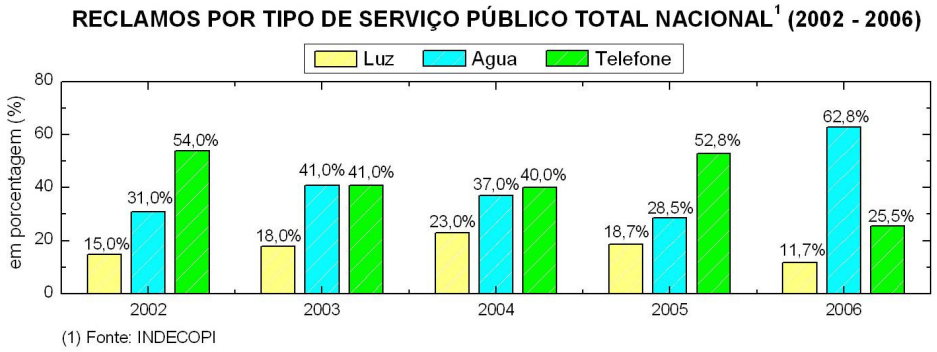

Figura 5.53. Reclamos por tipo de serviço público no Peru (2002 – 2006)

5.6.2. Reclamações por serviço de Telecomunicações

No Brasil, às reclamações apresentadas à ANATEL pelos usuários de telefonia, manteve-se quase constante ao longo do tempo, com pequenos incrementos entre os meses de janeiro e março de cada ano (Fig. 5.54).

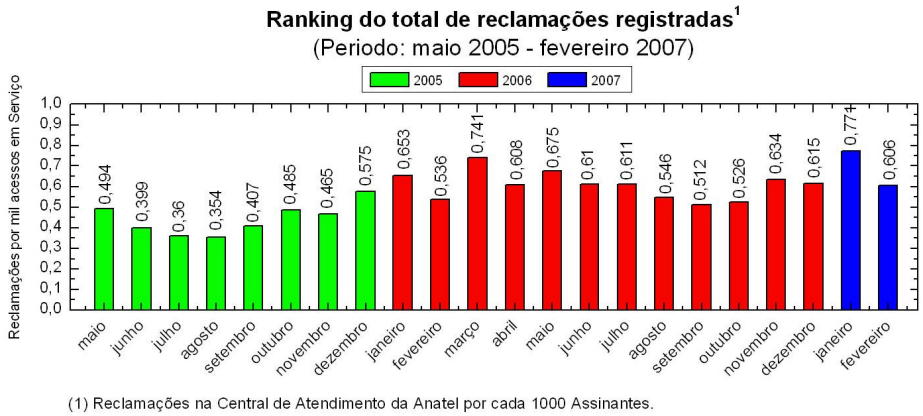

Figura 5.54. Ranking do TOTAL de reclamações registradas pela ANATEL (maio 2005 – fevereiro 2007).

A ANATEL tem apresentado desempenho pouco satisfatório no que diz respeito à defesa do consumidor. Em 2004 o sistema de telefonia fixa encabeçava a lista de insatisfação dos clientes, respondendo por cerca de 52,4% do total de reclamações, mas a principal alegação referia-se a atrasos na instalação de terminais. Para 2005 perde para telefonia móvel. A principal alegação dos reclamos à telefonia fixa é a cobrança indevida de pulsos ou de ligações não atendidas, que corresponde a 40%, seguida de reclamações no atendimento e de instalação de terminais com defeito. Essa diferença é ilustrada pelos indicadores na figura 5.55, que cobre o período de 2004 e 2005, no estado de São Paulo.

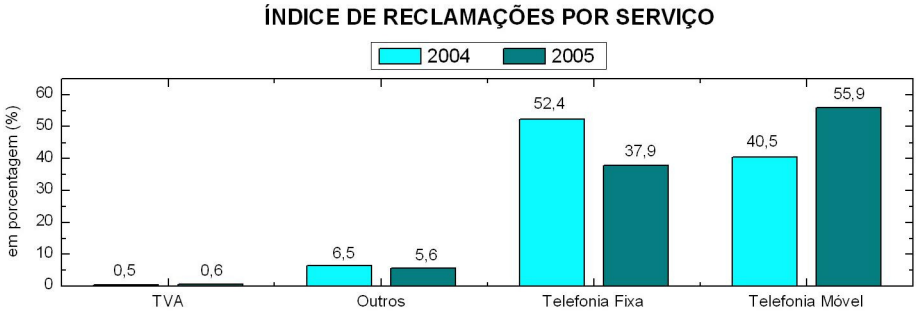

Figura 5.55. Índice de reclamações por serviço no setor das telecomunicações no estado de São Paulo (2004 – 2005).

5.6.3. Reclamações por empresas de telefonia

No Brasil, a campeã de reclamações no 2006, é a empresa Telefônica, que teve um crescimento de 349% nas reclamações fundamentadas em relação ao ano 2004 (Fig. 5.56). Em 1998, 1999, 2000 e 2001, a empresa já havia encabeçado a lista das empresas mais reclamadas. Em 2005, no entanto, ocorreu uma mudança de critério que fez com que a empresa, apesar dos números absolutos, ter sido a mais reclamada, ficou na quarta

posição (o critério utilizado naquele ano foi o de empresas que menos atenderam as solicitações do consumidor) (PROCON – São Paulo, 2007).

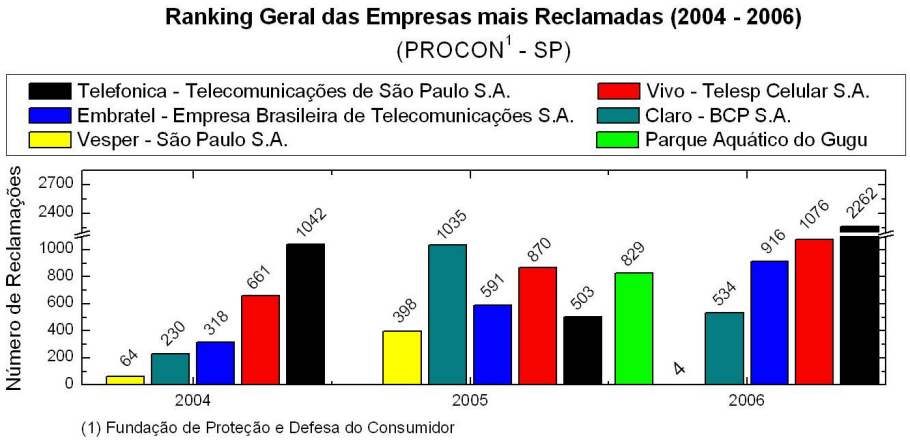

Figura 5.56. Ranking geral das empresas de telefonia mais reclamadas em São Paulo (2004 – 2006).

A figura 5.57 mostra o ranking das prestadoras de telefonia desde março de 2005 até fevereiro de 2007, entre as melhores empresas que prestam serviços de qualidade aos usuários, encontram-se as empresas *Intelig* e *Sercomtel*, a pior de todas é a empresa *Embratel*, as reclamações a esta empresa supera às outras operadoras.

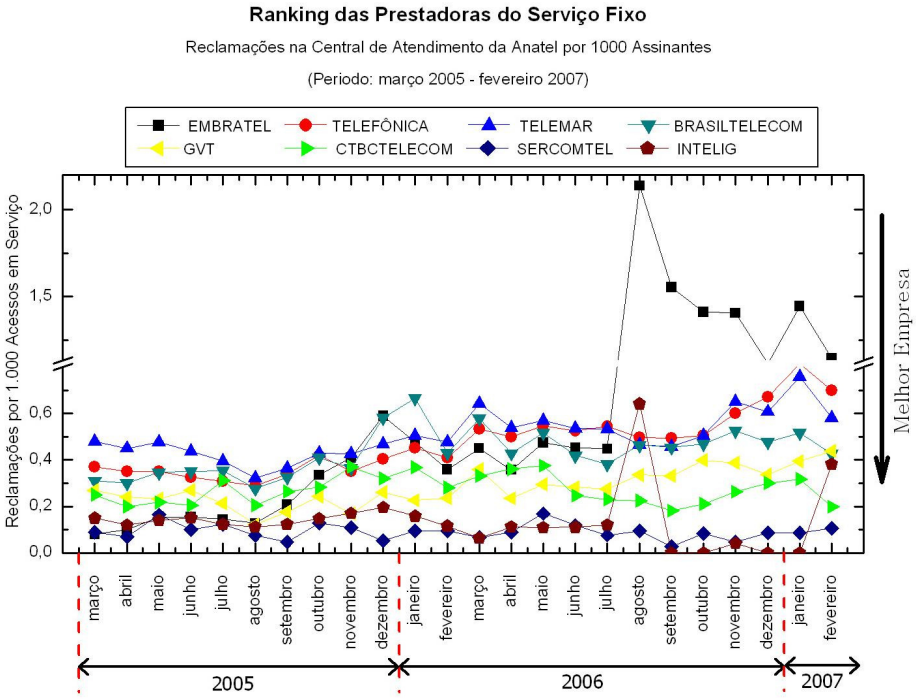

Figura 5.57. Ranking de reclamações as prestadoras do serviço de telefonia fixa no Brasil.

No Peru, as reclamações recebidas por INDECOPI sobre as empresas de telefonia em 2006 mostraram a *Telefónica Moviles* em primeiro lugar, seguido por *América Movil*

Perú, coincidentemente a empresa *Telefónica del Perú* foi a que menos reclamos têm recebido por parte dos usuários (Fig. 5.58).

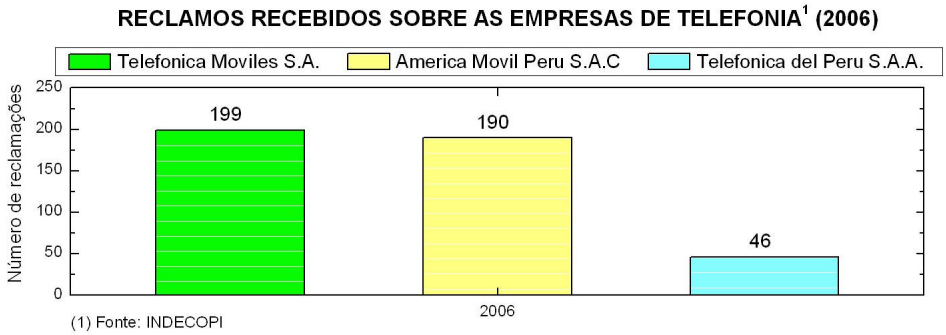

Figura 5.58 Reclamos recebidos por INDECOPI sobre as empresas de telefonia no Peru (2006).

5.6.4. Reclamações à telefonia fixa

No Brasil, o erro em contas telefônicas é outro item que tem gerado reclamações contra as operadoras. 76,8% das reclamações registradas no PROCON da cidade de São Paulo contra o serviço de telefonia fixa em 2003 era sobre cobrança. A Assessoria de Relações com o Usuário (ARU), responsável pela central de atendimento da ANATEL, analisou as 18.094 reclamações sobre a telefonia fixa recebidas no mês de março do ano de 2005 e diagnosticou como a principal ofensa aos direitos dos usuários erros na cobrança da tarifa telefônica representando 29,29%, seguido de defeitos na linha e de rapidez no atendimento aos reclamos (Fig. 5.59).

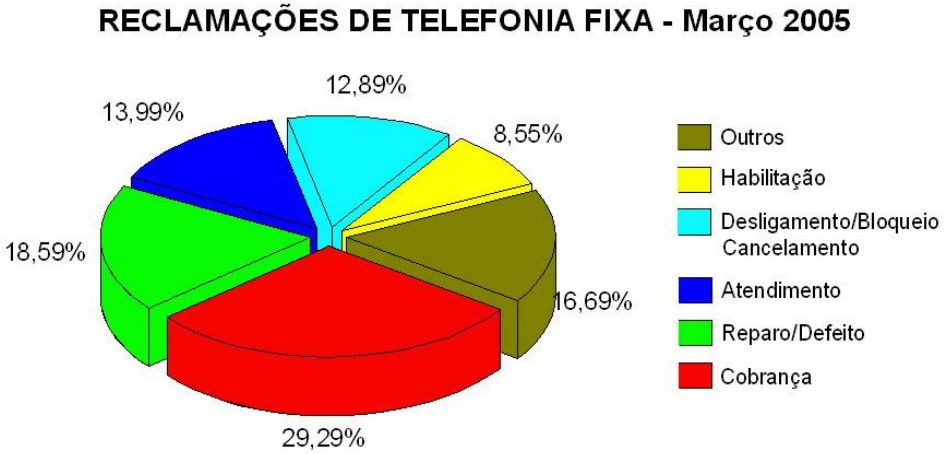

Figura 5.59. Principais reclamações no serviço de telefonia fixa no Brasil (março – 2005).

Os principais problemas identificados com relação à qualidade do atendimento ao usuário é outro ponto importante. O fechamento de postos de atendimento pessoal pelas concessionárias e a expansão de atendimento via *call centers* o que significou uma queda

no padrão de atendimento, devido principalmente ao despreparo dos atendentes, políticas agressivas de vendas etc, foi objeto de várias reclamações à ANATEL, que introduziu compromissos quanto a este item nos novos contratos de concessão que entraram em vigor no 2006. Na figura 5.60 apresentamos o tempo que demora, em média, a solicitação de informação às empresas sobre o serviço por parte dos usuários. Observamos que na maioria dos casos o tempo de atendimento às solicitações é menor a cinco dias, e o porcentagem dos assuntos não resolvidos é menor de 5% do total de solicitações.

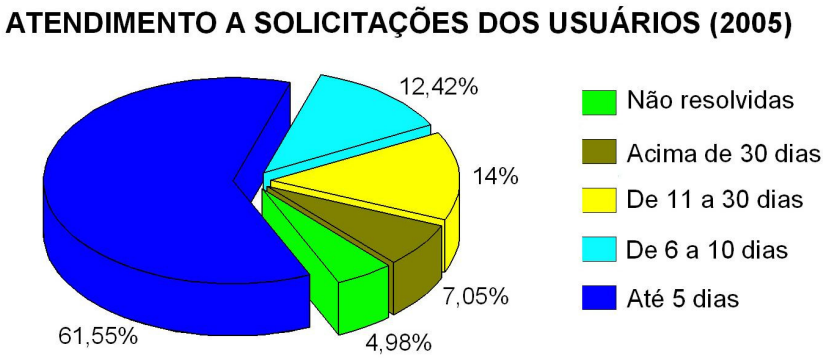

Figura 5.60. Atendimento a solicitações dos usuários (2005).

No Peru, o OSIPTEL realiza ações de supervisão para verificar a informação, os métodos e equipamentos usados na medição da qualidade dos serviços objeto do presente estudo. Para esse fim, OSIPTEL pode aceder aos registros, fontes que sustentam os relatórios de qualidade, realizar probas da confiabilidade e precisão dos equipamentos de medição, equipamentos e sistemas de taxação e faturamento das empresas. O valor referencial atribuído a cada indicador de qualidade, será revisado por OSIPTEL atendendo a evolução dos indicadores.

A relação dos operadores com os usuários de serviços telefônicos no Peru tem sido tradicionalmente assimétrico, devido principalmente à impossibilidade de eleição dos usuários num mercado monopolista, porque de fato não existe regulações que obriguem aos operadores estabelecer mecanismos de registro e solução aos reclamos apresentados por seus usuários.

Uma parte importante da relação dos operadores de telefonia local com os usuários pode ser medida através do registro de reclamações de diversos serviços, que estes últimos realizam devido a distintos problemas que se apresentam no serviço que prestam. Os motivos das reclamações podem ser por falhas técnicas nas comunicações ou nas

conexões, ou por problemas comerciais referidos a desacordos nos montos cobrados ou acerca do consumo mensal dos usuários.

Nos contratos de concessão entre o Estado peruano e a empresa *Telefónica del Perú*, na regulamentação regulatória se estabelece a obrigatoriedade por parte de *Telefónica* de contar com um serviço de atenção de reclamações em seus distintos estabelecimentos de atenção ao público a nível nacional, e também um registro das mesmas. A informação atualmente disponível referida as reclamações dos usuários, conta com um registro a partir do ano 2000 (Fig. 5.61), onde observamos que os reclamos mais significativos em todos estes anos correspondem sobre a medição do tempo nas ligações telefônicas, porem, nestes últimos anos as reclamações referidas ao faturamento do serviço têm acompanhado um importante aumento.

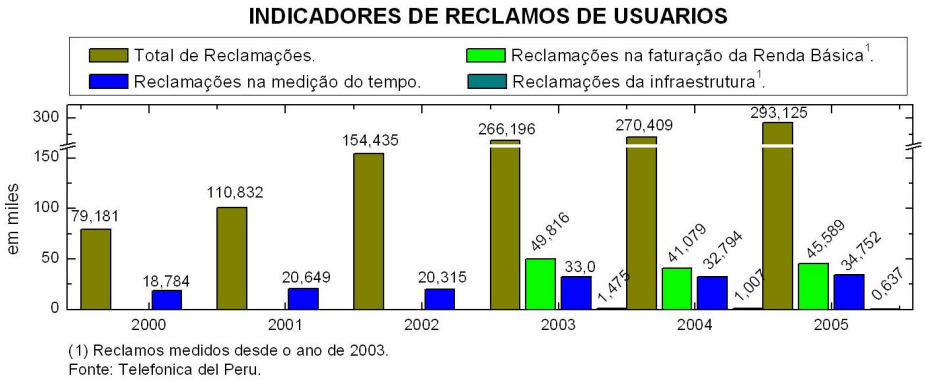

Figura 5.61. Indicador de reclamos dos usuários à empresa *Telefonica del Peru* (2000 – 2005).

CAPÍTULO VI. CONCLUSÕES

A industria das telecomunicações, desde alguns anos, há sido sacudida por forças econômicas, tecnológicas e regulatórias, que há possibilitado a geração de mais e melhores serviços para os usuários, incrementando o nível de bem-estar e permitindo o desenvolvimento das economias.

Três fatores impulsionaram a evolução do sector das telecomunicações: mudança tecnológica, maior concorrência e a transnacionalização. Este sector é talvez aquele em que mais há avançado o processo de globalização, com impactos positivos na modernização e ampliação do sector, mas também, com aspectos negativos, como a instabilidade financeira e o maior risco.

Faz mais de uma década que se iniciou os processos de privatizações do sector das telecomunicações na América Latina. Com a notável exceção do Brasil, o aumento da concorrência no sector não esteve entre os objetivos declarados pelos governos. O seu principal objetivo foi o acesso ao investimento estrangeiro e aos mercados financeiros, ou ainda, a defesa do operador nacional privado, como aconteceu no caso do Peru (empresa *Telefónica del Perú*).

Desta forma, são apresentados a seguir, resumidamente, os mais importantes resultados obtidos em nossa analise dos indicadores de telefonia fixa no mercado de telecomunicações brasileiras e peruanas.

1. O balanço dos últimos anos para as concessionárias de telefonia fixa não foi dos melhores. Depois do grande crescimento nos primeiros anos depois da privatização, explicado pela demanda reprimida que existia no setor, o mercado agora está estagnado, e começa a apresentar sinais de diminuição. A retração da telefonia fixa convencional indica que a mudança nos hábitos dos consumidores de telecomunicações já pode começar a ser sentida de forma mais palpável. As novas tecnologias, a telefonia VoIP e mesmo a telefonia móvel são alternativas cada vez mais visadas. Para manter sua posição no mercado, as concessionárias vêm

buscando agregar mais serviços, como o acesso a Internet banda larga e serviços de televisão paga.

2. A privatização das telecomunicações no Brasil foi posterior á dos outros países da América latina (se excetuamos a América Central) e foi precedido por um processo de preparação político, legislativo e até constitucional. O monopólio do Estado foi fracionado em vários operadores independentes, cujos serviços foram universalizados. Um dos objetivos declarados pelo executivo para a privatização foi o de aumentar a concorrência, assim como o de maximizar o preço da venda dos ativos. O objetivo declarado de universalizar os serviços seria assegurado pela maior concorrência. O caso brasileiro tem demonstrado que, quando um país quer atrair capital privado para reformular as telecomunicações, não tem que oferecer vantagens de monopólio nem renunciar à regulação do mercado, mas, ao contrário, pode reorganizar e regulamentar o sector.

3. No Peru, o monopólio estatal foi transferido para um proprietário privado por decreto do poder executivo, sem legislação nem normas prévias, ou análise de políticas, na prática, os serviços deficientes que oferecia o monopólio estatal foi substituído por outro monopólio privado dispendioso. Como conseqüência foram concedidos longos períodos de exploração exclusiva e só depois as autoridades se preocuparam com a regulação do sector e os direitos dos consumidores. Os resultados têm sido, com freqüência, uma queda dos investimentos e uma subida dos preços.

4. No Brasil, a ANATEL foi criada como agencia reguladora independente, com anterioridade ao início do processo de privatização e com poder de fiscalização. No entanto no Peru, mesmo que o OSIPTEL tenha sido criado três anos antes de realizada a privatização, somente iniciou suas funções com um mês de anterioridade ao processo de privatização, na eleição de seu primeiro conselho diretivo, teve muita pressão política por parte das empresas participantes do leilão da concessão.

5. O papel das Agências Reguladoras (ANATEL e OSIPTEL) ainda não está suficientemente claro para os consumidores. A par dos formalismos necessários às atividades de fiscalização e, principalmente, de regulamentação, é necessária uma

participação mais ativa nos meios de comunicação para esclarecer e divulgar seu papel de defesa da sociedade. Já que, a expansão do mercado e sua regulação têm que estar abocado ao bem-estar do usuário, melhorando a qualidade do serviço e procurando a maior quantidade de usuários com acesso ao serviço.

6. No Brasil, a quantidade de assinantes de telefonia fixa permaneceu estagnada com as concessionárias de telefonia fixa apresentando reduções na quantidade de telefones fixos em serviço nos últimos anos, ficando a expansão da rede por conta das autorizadas. No Peru, o numero de assinantes segue em aumento, principalmente pela expansão da rede em cidades do interior do país e zonas rurais.

7. No Brasil, o atual marco regulatório favoreceu o enfrentamento das deficiências de oferta, porem não foi capaz de criar mecanismos que enfrentassem as restrições de acesso decorrentes da incapacidade de parte significativa da população de menor renda de obter acesso individualizado ao serviço de telefonia fixa, dada a sua estrutura tarifária. O que temos hoje é um plano de expansão de rede ou seja, a disponibilização de infra-estrutura; mais necessitamos que se garanta o acesso efetivo a esse serviço.

8. Podemos mencionar que o acesso aos serviços telefônicos no Peru ainda resulta insuficiente e desigual, apresentando uma baixa densidade se comparada com os demais países da região. Esta desigual distribuição não somente afeta negativamente as zonas rurais, mas também a amplas camadas da população urbana do país que tem consideráveis dificuldades para aceder aos serviços de telefonia fixa. Em telefonia fixa, enquanto na cidade de Lima a cobertura em lares é atualmente perto do 60%, no resto urbano este porcentagem se reduz a menos da metade. Nas zonas rurais a situação é ainda mais severa, pois basicamente a telefonia fixa não existe.

9. No Brasil, a competição entre as empresas autorizadas e concessionárias, ainda permanece em níveis baixos, embora tenha se registrado um pequeno aumento. Assim, enquanto, São Paulo por exemplo, tem oito empresas de telefonia oferecendo o serviço, a concorrência não chega a outras cidades das regiões distantes e de baixa densidade populacional – nas quais a receita é pequena e os

usuários deficitários. No Peru, a competição representa níveis ínfimos, devido ao monopólio em telefonia fixa que exerce a empresa *Telefónica del Perú* que abrange todo o território nacional, onde as empresas concorrentes representam somente irrisórios 4,4% do mercado.

10. Em ambos os paises, depois de privatizado os serviços de telefonia, as tarifas telefônicas subiram, em média, acima dos indices de inflação. As diversas tarifas de telefonia cobradas pela empresa *Telefónica no Perú* sao superiores as cobradas no Brasil.

11. Em ambos os paises as principais reclamações dos usuários às empresas que prestam o serviço de telefonia fixa são referentes a serviços não solicitados, cobranças de ligações não contestadas, cancelamento ou bloqueio de linha com faturas pagas, ausência de detalhamento e falta de clareza da forma de tarifação e má qualidade de prestação de serviço.

12. Tanto no Brasil como no Peru, as áreas de serviços essenciais (telecomunicações) lideram o ranking das reclamações, sendo a empresa Telefônica a campeã em estas reclamações pelos usuários em ambos países. O que nos demonstra a insatisfação dos usuários do serviço de telefonia fixa. Não obstante, o ligeiro crescimento na densidade telefônica, a melhoria na infra-estrutura, na qualidade, não se há podido traduzir a privatização em melhores condições na telefonia, menos valido ainda seria asseverar que a privatização há trazido amplos benéficos para os consumidores. De qualquer maneira, os efeitos da privatização há sido não somente limitados, mas também contra producentes para alguns paises, quando se compara com paises (Uruguai, Costa Rica) que mantém os monopólios estatais em operação.

13. A proteção dos interesses dos consumidores, ma maioria dos países de América Latina, surgiram depois dos processos de privatização e liberalização. No Brasil e no Peru o órgão regulador se encarrega também de proteger os direitos dos usuários. Sem embargo, existem outros organismos que se articulam com o regulador. No Brasil foi mais fácil a assimilação à proteção do consumidor pela existência dum código de consumidor anterior á privatização. Nos últimos anos se há observado uma melhoria nas legislações a favor dos consumidores.

14. Sem reformas institucionais mais amplas que impactem no aparato judicial e sem uma reforma ao setor público, que faz mais eficiente e transparente a tarefa governamental a situação das telecomunicações variara muito pouco, ainda com empresas privadas.

Devido ao fato de serem as agencias reguladoras do setor de telecomunicações, a primeira fonte de informação para o monitoramento de políticas de acesso (em sua função de controlar geram e gerenciam distintos indicadores), permitem dar conta do progresso de cada país em matéria de infra-estrutura de acesso.

Neste contexto, adquire particular relevância a qualidade e amplitude da informação gerada pelas agencias regulatórias de telecomunicações para a análise, desenho e planificação de políticas inclusivas, constituindo num duplo desafio para os reguladores, toda vez que a geração de indicadores estatísticos, não constitui o propósito original de sua criação, e por conseguinte, resulta entorpecida por um problema inerente à regulação, que é a assimetria de informação entre a agencia e os regulados.

Por tales motivos que se deve tomar consciência da importância da geração de informação estatística do setor, para logo reforçá-la com maiores recursos humanos e tecnológicos que permitam otimizar a captura e processamento de dados, a fim de contar com indicadores amplos, de qualidade e contínuos no tempo, para a realização de atividades regulatórias, de estudos e de pesquisas interdisciplinar.

Dispor de tais estatísticas para cada país, é um reto que pela dinâmica do setor, requer ser enfrentado regionalmente. Isto porque a globalização de mercados, somada ao fato que a convergência tecnológica está conduzindo à convergência de redes e serviços, transformando os modelos de negócios da industria de telecomunicações, re-configura o cenário regulatório de cada país. Porém, como de fato isto se enquadra numa transição do setor a nível global, resultaria mais proveitoso enfrentá-la com uma perspectiva regional, com uma maior comunicação entre agências regulatórias dos diferentes países, podendo dirigisse a harmonização dos marcos regulatórios dos países de América Latina.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AHCIET, Asociación Hispanoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones. El Mercado Peruano de las Telecomunicaciones, revista nº 99, Madrid, 2004.

_____. El servicio universal en Latinoamérica: Estrategias, evolución y retos futuros. Madrid, 2005.

AHMED G. Leroy Jones e PANKANJ, Tandon. Consecuencias de la venta de Empresas Públicas en el Bienestar, Análisis Empírico, Washington, D.C. Banco Mundial, 1995.

AMARAL, T. Marcos Jordão. Privatização no Estado Contemporâneo. Sao Paulo, 1996.

ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações. Relatório Anual, exercício, 1998

_____ . Agência Nacional de Telecomunicações. Relatório Anual, exercício 1999.

_____ . Agência Nacional de Telecomunicações. Relatório Semestral 2002. Ouvidoria da Agência Nacional de Telecomunicações. Brasília, 2002.

_____ . Agência Nacional de Telecomunicações. Relatório Semestral 2003. Ouvidoria da Agência Nacional de Telecomunicações. Brasília, 2003.

_____ . Agência Nacional de Telecomunicações. Relatório Anual, exercício, 2004.

_____ . Agência Nacional de Telecomunicações. Relatório Anual, exercício, 2005.

ANUATTI NETO, F. e DOMINGOS, Renata C. Primary Results of the Telecommunications Universal Service Policy in Brazil In: Iberoamerican Academy of Management, 2003, São Paulo : Fundação Getúlio Vargas, 2003.

ALEXANDER, Ian e IRWIN, Timothy. "Price Caps, Rate-of-Return Regulation, and the Cost of Capital" Public Policy for the Private Sector. The World. Bank Group. Nº 87, 1996.

ALMEIDA, João Batista . A proteção Jurídica do Consumidor. São Paulo, 2002.

ARAGAO, Alexandre Santos. Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico.2005.

BANCO MUNDIAL, ANALYSYS REGULATEL AND CEPAL. ProjectIon Universal Access for Telecommunications in Latin America, 2006. (http://www.regulatel.org/publica/estudio_su.htm)

BIRCH, M. e HAAR, J. The Impact of Privatization in the Americas. Miami, United States: North South Center Press, 2000.

BONICELLI O. Carlos. Perú: Gestión del Estado en el Periodo 1990-2000. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, Santiago de Chile, 2001.

BRASIL. Atlas Geopolítico - Defesa do Consumidor na América Latina. Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor –Ministério da Justiça. Brasil, 2005. disponível em http://www.mj.gov.br/dpdc/servicos/publicacoes/atlas_mercosul.pdf.

BUEZO, M. Juan Carlos. El papel de los órganos reguladores y de la Defensoría del Pueblo en la atención de los reclamos de los usuarios del servicio público de electricidad en el Perú. Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina". Febrero de 2001.

CAMPODÓNICO S. H. La Inversión en el Sector de Telecomunicaciones del Perú en el Período 1994-2000. CEPAL, 1999. Serie Reformas Económicas No 22, Santiago, Chile, 1999.

CAMELO, Juan, M. El Panorama Regulatorio de Telecomunicaciones en América Latina. Uruguay, 1999.

CARNEIRO. F. Maria Christina e BORGES, Luiz. Financiamento das Telecomunicações no Brasil: Balanço e Perspectivas. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, V. 9, N. 17, P. 153-

168, JUN. 2002.

CAVALCANTI Melissa, F. A Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e as negociações no setor de telefonia fixa. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, 2003

CEPAL - Comisión Economica para America Latina. La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe 2000. Santiago, Chile. 2001.

_____- Panorama Social de América Latina 2000-2001, CEPAL, Santiago de Chile, octubre de 2002.

_____- La Inversión extranjera en América Latina y el Caribe. CEPAL, 2005.

CEPRI-TELECOM - Comisión Especial de Privatización de Telecomunicaciones -. La Privatización de las Telecomunicaciones. Libro Blanco. Lima, 1994.

COBB C. W. and Douglas P. H. "A Theory of Production", American Economic Review, 18, 139-165, 1928.

CONGRESO. Balance del Proceso de Privatización en el Perú 1990-2000; Comisión Investigadora sobre los Delitos Económicos y Financieros Cometidos entre 1990-2001. mayo 2002, Lima- Perú.(Congreso, 2002a). Disponível em http://www.congreso.gob.pe/comisiones/2002/CIDEF/ppt/balance.ppt#1, acessado em 20 de dezembro de 2006.

CUELLAR, A. Las Telecomunicaciones en Hispanoamérica: Pasado, Presente y Futuro, Madrid 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

DOMINGOS, Renata e NETO, Francisco. Resultados Preliminares da Política de Universalização dos Serviços de Telefonia. São Paulo, 2001.

DUSSÁN H. Jorge e ROLDÁN P. Juan Manuel. Diseño institucional del ente regulador

para América Latina y el Caribe. Bogotá, Colombia, 2004.

FERRAZ, Tércio Sampaio. Privatização e Processo Decisório. Dissertação de Doutorado. Departamento de Ciência Política . Universidade de São Paulo, 2005.

FIORATI J. Jete e LEHFELD de Souza Lucas. Os serviços de telecomunicações no Brasil e os direitos do usuário. Brasília, 2000.

FRANCE-TELECOM: "Iberoamerica ante la sociedad de la información". Fundación FranceTelecom – España. 2007.

GILBERT C. Jorge. América Latina y el Nuevo Orden Internacional. In Alternativas de izquierda al neoliberalismo, FMI-CEA, Center for Latin American Studies, Madrid, España, 1996.

HERRERA, Alejandra. Reforma del sector de telecomunicaciones en Brasil: asimetría regulatoria, competencia y universalización de los servicios. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).Caracas, diciembre de 1998.

HUSAIN and SAHAY. Dos Sequencing of Privatization Matter in Reforming Planned Economies. International Monetary Fund. 1992.

JORDANA, J. & SANCHO David. Reforma del Estado y Telecomunicaciones en América Latina. PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1999.

MARQUES NETO, Floriano Azevedo. Agências Reguladoras: instrumentos do fortalecimento do Estado. ABAR, Associação Brasileira de Agências de Regulação, 2003.

MARTIN, Juan. Mercado y Regulación en los Sectores de Infraestructura. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. CEPAL. Santiago de Chile, agosto de 1996.

MELO, José. R. Reformas políticas sectoriales en la industria de telecomunicaciones en Chile y Perú. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. CEPAL. Santiago de Chile, agosto de 2002.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo.* Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

MUCHNIK, Daniel, "Plata fácil. Los empresarios y el poder en la Argentina", Norma, Buenos Aires, 2001.

MUÑOZ, L. Carlos. La Privatización en America Latina. Centro de Estudios para el Desarrollo Regional – CEDER - Arequipa, Perú, 2001.

NOVAES, Ana. Privatização do Setor de telecomunicações no Brasil. In: A Privatização no Brasil. O Caso dos Serviços de Utilidade Pública. BNDES. 2000.

LORA, E. Una década de reformas estructurales en América Latina: qué se ha reformado y cómo medirlo. Working Paper 348. Washington, DC, Estados Unidos, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación. 1997.

OCAMPO, José Antonio. Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina. México, D.F., CEPAL. 2005.

OLIVEIRA, Maria José G. de. A Defesa dos Usuários de Serviços Públicos Concedidos no Brasil. São Paulo, 2003.

ORTIZ, G. Ariño e MARTÍNEZ, N.Raquel. "El nuevo papel del Estado en sectores regulados". Fundacion Everis, 2000.

OSIPTEL, Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones. La Transformación de las Telecomunicaciones en el Perú. : Memoria 1994/OSIPTEL, Lima, 1995.

_____. Regulación y mercado de las telecomunicaciones: Memoria 1995/OSIPTEL, 1996

_____. Los Usuarios y las telecomunicaciones: Memoria 1997/OSIPTEL, 1998

_____. Rol del Estado en la Protección de los Derechos de los Usuarios: La Política de OSIPTEL. Lima, 1999

_____. El desarrollo del sector telecomunicaciones – Lima, 2001

_____. Boletín Trimestral Editado por la Gerencia de Políticas Regulatorias. Sub-Gerencia de Investigación. Septiembre 2006.

PASCO-FONT, Alberto. Políticas de Estabilización y Reformas Estructurales: Perú. CEPAL, Naciones Unidas, Serie Reformas Económicas No 66, Chile, 2000.

PIRES L. José C. Políticas regulatorias no setor de telecomunicações: A experiência internacional e o caso Brasileiro. 1999.

PIRES, Jose C. L. e PICCININI, Maurício S. A Regulação dos Setores de Infra-estrutura no Brasil. In: A Economia Brasileira nos Anos 90; BNDES, 1999.

PRADO, Sérgio (Coord.), Processo de Privatização no Brasil: a experiência dos anos 1990-92. São Paulo: IESP/FUNDAP, 1995. 338p.

PRADA Raúl. Perfiles del movimiento social contemporáneo, el conflicto social y político en Bolivia: Las jornadas de septiembre-octubre, Bolivia, 2003.

PROCON, Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor – PROCONSP. Cadastro de reclamações fundamentadas – período 2006. São Paulo, 2007.

RIGOLON, Z. Francisco. Regulação da Infra-Estrutura: A Experiência Recente no Brasil. BNDES, 1996.

ROZAS. B. Patricio. Competencia y conflictos regulatorios en la industria de las telecomunicaciones de América Latina. CEPAL, Gestión Pública, Nro. 25, Santiago, Chile, 2002.

_____. Gestión pública e internacionalización de las telecomunicaciones: el caso de Telefónica S.A. CEPAL, Gestión Pública, Nro. 36,Publicación de las Naciones Unidas.

Santiago, Chile, 2003.

_____. Privatización, restructuración industrial y practicas regulatorias en el sector telecomunicaciones. CEPAL, Serie Nro. 93, Recursos naturales e infraestrutura, Santiago de Chile, 2005.

RUIZ, C. Ariela. El proceso de privatizaciones en el Perú durante el período1991-2002. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. Santiago de Chile, 2002.

SANCHO, David. Regulación y agencias reguladoras independientes : elementos clave para la consolidación de su diseño institucional. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.

STARK, Carlos. Regulación, Agencias Reguladoras e Innovación de la Gestión Pública en América Latina. Proyecto del CLAD "Modernización de la Administración Pública en América Latina y el Caribe". Caracas, 2004.

SIFONTES, Domingo. Regulación Económica y Agencias Regulatorias Independientes., Universidad de Carabobo, Universidad Complutense de Madrid 1999.

SUNDFELD, Carlos Ari. A regulação das telecomunicações: Papel atual e tendências futuras. Revista Dialogo Jurídico, Vol. I, nº 3, Junho, Salvador Bahia, Brasil 2001.

TAVARA J. Los Servicios Públicos y la Defensa a los Consumidores. Revista de la Defensoria del Pueblo, Lima Nº 1, 1998

TORERO, Máximo. Impacto de la privatización sobre el desempeño de las empresas en el Perú. Grupo de Análisis para el Desarrollo. GRADE. Lima, Perú, 2002.

TORRES S. Rodolfo. A diversidade regional e o dilema do modelo regulatório na telefonia fixa do Brasil. Revista nova Economia, Belo Horizonte, Jan/Abri, 2004.

TOUSSAINT, Eric. Deuda externa en el Tercer Mundo: las finanzas contra los pueblos, Nueva Sociedad, Caracas, 1998.

UIT – Unión Internacional de Telecomunicaciones-, Indicadores de Telecomunicaciones de las Américas, Ginebra, 1994.

_____- Unión Internacional de Telecomunicaciones- 2000, Indicadores de Telecomunicaciones de las Américas, Ginebra, 2000.

_____- Unión Internacional de Telecomunicaciones- 2003, Indicadores de Telecomunicaciones de las Américas, Ginebra, 2003.

_____- Unión Internacional de Telecomunicaciones- 2004, Indicadores de Telecomunicaciones de las Américas. The World Factbook, 2004.

_____- Unión Internacional de Telecomunicaciones- 2006, Indicadores de Telecomunicaciones de las Américas. The World Factbook, 2006

VENTURA, Carla A. As Agências Reguladoras e se papel na reestruturação no setor de telecomunicações:Um estudo comparativo da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) – BRASIL e da Federal Comunications Commission (FCC)- EUA. Dissertação apresentada à Universidade de São Paulo, USP, 2004.

WOHLERS A, de. Investimento e Privatização das Telecomunicações no Brasil: Dois Vetores da Mesma Estratégia. Publicação da CEPAL, 1998.

WOHLERS A. de e CROSSETI, M. Telecomunicações. Campinas, 1998.

ZIBECHI, Raúl. Privatizaciones: el fin de un ciclo de despojos. Informe especial, Programa de las Américas (Silver City, NM: Interhemispheric Resource Center, agosto de 2004.