

Reestruturação e competitividade na telefonia: entrevista com Marcio Wohlers

César Ricardo Siqueira Bolaño*
Valério Cruz Brittos**

Em entrevista concedida à Revista EPTIC Online, Marcio Wohlers fala sobre a privatização e a conseqüente reestruturação das telecomunicações no Brasil, destacando a relação da venda da Telebrás com a reforma do Estado e a internacionalização da economia e afirmando que o setor foi decisivo na difusão do novo paradigma tecnológico centrado nas TIC em toda a esfera produtiva e social. O pesquisador traça um panorama das privatizações na América Latina e mostra como, no Brasil, a partir da década de 80, os incentivos ao crescimento, ao investimento e à incorporação de tecnologia deixaram de ser públicos e se tornaram privados, induzidos pelo mercado. Para ele, a privatização brasileira foi o instrumento necessário para liberar o poder de investimento das operadoras de telecomunicações e, diferente do caso mexicano, não fez restrição ao capital estrangeiro.

A regulação das telecomunicações no país também é um assunto abordado pelo entrevistado. De acordo com ele, a ANATEL foi formalizada por meio de uma lei e seu surgimento estava previsto na própria Constituição, mas não houve grande avanço no sistema de governança regulatória. Wohlers faz uma breve explicação sobre a Lei Geral de Telecomunicações e a dificuldade de aplicação da lei do FUST, devido a uma controvérsia jurídica sobre a possibilidade de que um outro serviço, que não de telefonia fixa, possa vir a ser beneficiado. O futuro das disputas entre as telecomunicações “tradicionais” e a área clássica de radiodifusão é mais um assunto posto em debate.

1. Passados dez anos, quais os fatores mais relevantes para uma avaliação da privatização da Telebrás? Competitividade, inovação, universalização, controle público, impactos macroeconômicos, impactos setoriais? Você poderia fazer um balanço da privatização com base nesses fatores? Comparando com outros casos da América Latina, em particular o México, como você analisa hoje a opção brasileira feita pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso?

* Professor da Universidade Federal de Sergipe (UFS) e do Programa de Pós-Graduação em Ciências da Comunicação da Universidade de Brasília (UnB). Jornalista pela Universidade de São Paulo (USP) e doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Bolsista de produtividade (nível 1) do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

** Professor no Programa de Pós-Graduação em Ciências da Comunicação da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS) e doutor em Comunicação e Cultura Contemporâneas pela Faculdade de Comunicação (FACOM) da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Presidente do Capítulo Brasil da União Latina de Economia Política da Informação, da Comunicação e da Cultura (ULEPICC-Brasil).

A privatização do setor de telecomunicações teve início com a venda de licenças da banda B de telefonia celular em 1996 e culminou com a venda do Telebrás em junho de 1998. Sua efetivação integrou-se em um processo maior, abrangendo três grandes vetores: reforma do Estado, transformação produtiva/ internacionalização da economia e reestruturação das telecomunicações. Esses três aspectos estão intimamente relacionados, mas, nesta intervenção, vou abordar tão-somente o aspecto específico da reestruturação das telecomunicações.

Essa reestruturação fez parte de um movimento internacional mais amplo que envolveu os sistemas de telecomunicações de todos os países. A reestruturação dos modelos de telecomunicações abrangeu tanto a parte regulatória/institucional como a dimensão tecno-econômica - aspectos que, na atualidade, se encontram profundamente inter-relacionados. A mudança institucional envolveu não só a privatização mas a abertura à concorrência, ou seja, a quebra do monopólio, e ainda a formação de um órgão regulador independente. A mudança tecno-econômica incorpora a transição para um novo paradigma tecnológico centrado nas TIC - Tecnologias de Informação e Comunicação, em substituição ao paradigma anterior de base eletromecânica e analógica. O setor de telecomunicações não apenas tirou proveito da enorme onda de inovações oriunda da revolução tecnológica das TIC, mas também foi decisivo na difusão desse novo paradigma em toda a esfera produtiva e social.

As mudanças tecnológicas foram de grande envergadura. Abrangeram a massificação da telefonia celular, a ampla difusão da Internet e dos serviços baseados nessa plataforma e, recentemente, a convergência tecnológica (telecom, TI e mídia) promete desafios impensáveis no final nos anos 80, quando foram iniciadas as primeiras privatizações (Argentina e México) na região. Quem imaginaria o desaparecimento das operadoras de longa distância? Naquela época, quem adivinharia que rapidamente a comunicação de voz poderia ser feita por aplicativos baseados na Internet (VoIP)? E mais ainda: quem sonharia que as técnicas de compressão de dados e o acesso em alta velocidade (Banda Larga) progrediram igualmente de forma extraordinária, a ponto de propiciar a transmissão de programas de televisão pela própria Internet? Os desafios para as políticas públicas e de regulamentação, bem como para as estratégias competitivas e de negócios das operadoras, de fato, são colossais.

Em termos mais teóricos, vale ressaltar que a dupla mudança - institucional e tecnológica - significa que os incentivos ao crescimento, ao investimento e à incorporação de tecnologia mudaram de natureza: eram públicos e tornaram-se privados. Os incentivos na época do monopólio estatal, até a década de 80, eram de natureza pública e, em todos os países de grande porte, faziam parte do triângulo operacional básico das telecomunicações, a saber: operadora de serviços, como a Telebrás; laboratório de pesquisa e desenvolvimento - P&D, como o CPqD em Campinas; e fabricante de tele-equipamentos, como a Trópico. Na ausência de restrições políticas, esse sistema operaria em sintonia com a visão de longo prazo sobre o lançamento das inovações gestadas nos laboratórios de P&D internacionais, bem como no CPqD brasileiro, para alguns nichos. Os operadores de serviços, por sua vez, tomavam decisões públicas no sentido ampliar a rede e, paralelamente, eram ordenadas as compras junto aos fabricantes de tele-equipamentos nos países de grande porte.

Em todos os países, a reestruturação – ocorrida em um ambiente de forte impulso à globalização - implicou a quebra dos elos entre essas três partes e conseqüentemente terminou a intermediação pública intrínseca ao triângulo. Entretanto, diante do caráter sistêmico e das propriedades tecnológicas e econômicas das redes das telecomunicações, os laços e intermediações não se perderam, mas se transformaram em privados. Isso significa que os incentivos ao crescimento são majoritariamente induzidos pelo mercado. As funções do Estado no setor não são mais produtivas clássicas e sim de planejamento, regulação, garantia do interesse público, fiscalização, resolução de conflitos e coordenação.

Nesse sentido, o importante é que as políticas públicas mantenham diálogo com o sistema de incentivos, agora predominantemente privados, e não com a propriedade, no sentido estrito da palavra. A privatização, não somente no Brasil, mas em grande parte da América Latina, foi o instrumento necessário para liberar o poder de investimento das operadoras de telecomunicações. Enquanto estatais, os investimentos praticamente não eram feitos, mesmo havendo mercado, rentabilidade e financiamento, devido aos severos controles de vários ministérios, do Congresso e mesmo os decorrentes da contabilidade do endividamento público. O endividamento das estatais era contabilizado como dívida pública, a qual deveria ser imperiosamente contida.

A privatização no Brasil ocorreu em um contexto de forte globalização, de expansão do capital financeiro internacional e das grandes operadoras de telecomunicações e, ainda, sob a égide de políticas de atração de capital estrangeiro. Desse modo, as modalidades de inserção internacional do país, juntamente com o desenho regulatório dos mercados e das imposições de universalização e do ritmo de avanço da concorrência, em certa medida, condicionaram a vinda do capital estrangeiro. A Telefônica, apostando em uma posição de liderança na América Latina, necessária para o enfrentamento da concorrência em seu próprio país de origem, comprou a operadora situada em São Paulo, a região mais desenvolvida do Brasil. Como se sabe, realizou também uma aliança estratégica com a Portugal Telecom na área de telefonia celular (Vivo).

Em outro contexto político e econômico situou-se a privatização da mexicana TELMEX, em 1990, vendida como uma operadora verticalizada (local e LD). Contando com restrição ao capital estrangeiro e reservando 49% das ações em mãos do poder público, a privatização da operadora fez parte de uma ampla coalizão, articulada pelo então presidente Carlos Salinas de Gortari, em que foi privilegiado um grande grupo empresarial mexicano, o Grupo Carso, de Carlos Slim. Também foram satisfeitas as demandas de origem sindical. Esse acordo foi uma das peças de sustentação da radical abertura da economia mexicana realizada naquela época.

2. Como você analisa o sistema de regulação das telecomunicações no Brasil antes e depois da privatização e quais as perspectivas? Acredita na possibilidade de alguma alteração do modelo atual? Nesse sentido, como você avalia o projeto de Chavez, de re-estatização da telefonia na Venezuela? Seria admissível uma solução desse tipo no Brasil?

A regulação, juntamente com a privatização e com a abertura à concorrência, é peça-chave da reforma do setor. Os países da América Latina, no entanto, não possuíam tradição e experiência em regulação, de modo que o aprofundamento conceitual do tema e o aprendizado regulatório passaram a ser de crucial importância. Deve-se ainda mencionar que mesmo do ponto de vista analítico, da ciência econômica, a concorrência em uma área de redes tecnologicamente avançadas, como as de telecomunicações, também era uma temática muito pouco trabalhada no início da década de 90, ou seja, muitas questões ainda não estavam suficientemente equacionadas na própria teoria econômica. Havia alguns artigos acadêmicos, mas os primeiros livros de peso na área, como o de Laffont e Tirole, foram publicados no final da década de 90.

Do ponto de vista formal, a montagem da ANATEL atendeu a preceitos da teoria regulatória básica, a saber: decisão colegiada, rotatividade de conselheiros, transparência e autonomia decisória, realização de consultas públicas, independência administrativa, previsão de recursos financeiros e autonomia para contratação de funcionários. Por sua vez, os instrumentos regulatórios tradicionais utilizados são os de praxe, em particular os de regulação de tarifas, de interconexão, de gestão do espectro e de recursos escassos, de fiscalização e os de universalização. Ademais a instituição da ANATEL foi formalizada por meio de uma lei e seu surgimento estava previsto na própria Constituição.

Entretanto, além de apresentar algumas debilidades tradicionais oriundas da falta de recursos e das dificuldades de capacitação bem como de contratação de executivos experientes, situações típicas de países em desenvolvimento, a agência reguladora exhibe um problema não resolvido de prestação de contas, no sentido amplo do termo, cuja expressão em inglês *accountability* define melhor a problemática. Observa-se ainda que não existe, por parte do Congresso Nacional, um controle da ANATEL, nem tampouco de todas as demais agências.

Além disso, registra-se a clássica tensão entre o órgão responsável pela formulação de políticas, que é o Ministério das Comunicações, e o órgão executor de políticas, que é a agência. Dado a persistência do desmonte dos ministérios em geral e o afastamento destes órgãos de suas atribuições básicas de planejamento e de formulação de políticas públicas, há um movimento de incorporação, pelas agências, de muitas dessas atribuições.

Pode-se, então, dizer que foram privilegiadas a formalização e operacionalização dos instrumentos regulatórios tradicionais, mas não houve grande avanço no sistema de governança regulatória. Ainda há muito trabalho de articulação concreta com o CADE para a análise e proposições de melhoria do sistema de defesa da concorrência, bem como com outros ministérios e Casa Civil, no sentido de tornar mais efetivo os diferentes programas de inclusão digital em curso no país.

Quanto à re-estatização em curso na Venezuela, bem como na Bolívia, trata-se de uma ação política que está sendo processada dentro de acordos comerciais de compra e venda de

participações acionárias. Ainda é cedo para avaliar o impacto desse movimento. Entretanto, dado o caráter global e sistêmico das redes de telecomunicações e a abertura do setor à concorrência, existe pouco espaço para inovações institucionais radicais. Vale ressaltar que sempre há espaço para melhorias de eficiência e melhor coordenação institucional.

3. Você poderia explicar o que ocorre com o FUST, que até hoje não foi usado? Esses recursos, e os do FUNTEL, poderiam ser usados em projetos de inclusão digital ligados ao programa brasileiro de TV digital?

Em termos gerais, pode-se dizer que o arcabouço regulatório inicial, posto em marcha desde a edição da Lei de Geral de Telecomunicações – LGT (1997), privilegiou a expansão de redes e serviços.

A própria noção de universalização na LGT se apresenta em um escopo restrito, já que está centrada em uma única funcionalidade (a telefonia) e em único tipo de infra-estrutura (a rede fixa de telecomunicações). Com efeito, apenas em agosto de 2000, com a elaboração da lei que disciplina o FUST, é que a noção de serviço universalizável passou a assumir uma conotação mais ampla, incorporando também a preocupação em viabilizar a oferta de infra-estrutura necessária à universalização do acesso à Internet. Ou seja, além de disponibilizar linhas telefônicas fixas, seria necessário, também, assegurar a infra-estrutura computacional exigida.

Nesse contexto, a lei do FUST passou a admitir a utilização do fundo, também, para a constituição de “redes digitais de informação” em banda larga que interligassem serviços públicos, em particular de educação e de saúde. Assim, parte dos recursos passou a ser destinada, também, à aquisição de computadores e de *softwares*. Esse avanço, porém, ainda não produziu resultados concretos. Além das dificuldades políticas inerentes à supremacia do Ministério da Fazenda, cuja gestão dos recursos públicos é focada no fortalecimento do superávit fiscal, uma das principais dificuldades do FUST é que, de fato, a lei do Fundo induz a uma complexa controvérsia jurídica sobre a possibilidade de que um outro serviço, que não de telefonia fixa, possa vir a ser beneficiar do FUST.

Por sua vez, hoje em dia é necessário avançar na concretização dos fundos de universalização de “segunda geração”, os quais não se reduzem à universalização da telefonia, mas incorporam o acesso às TIC seja de forma coletiva, como os telecentros, seja de forma institucional, como nas escolas públicas de primeiro e segundo grau.

4. As operadoras televisivas venceram o primeiro round da batalha da TV digital, frente às teles, mas o movimento da convergência tecnológica pode alterar essa situação. Na verdade, a disputa pelo mercado de televisão segmentada já coloca a Telmex e a Telefônica como atores dominantes e é sintomático o fato de o presidente Lula (poucos meses após a referida batalha, na qual, para a vitória do modelo japonês, defendido pelos radiodifusores, foi fundamental a participação do ministro Hélio Costa) tenha escolhido, para o Ministério do Desenvolvimento, uma pessoa vinculada ao Banco Santander, associado da Telefônica. Como você vê o futuro dessas disputas?

As disputas entre as telecomunicações “tradicionais” e a área clássica de radiodifusão deverão se constituir num dos principais *fronts* de batalhas tanto no âmbito de mercado, como no de regulamentações. Aqui há uma forte disjuntiva divergência versus convergência. No lado da tecnologia, serviços e mercados há um nítido movimento de convergência, enquanto que no lado regulatório–institucional apresenta-se uma notável divergência.

Devido ao avanço tecnológico, bem como ao acirramento da concorrência, em particular diante da ampliação do uso da comunicação da Voz sobre IP, as operadoras de telecomunicações estão mudando seu modelo de negócio, incorporando a oferta de um pacote de serviços, incluindo telefonia, banda larga e TV. É o fenômeno do *triple play*, ou mesmo do *quadruple play*, se for incorporado a telefonia celular. Algumas operadoras de TV a cabo já saíram na dianteira oferecendo esses novos pacotes de serviços. É uma reação normal do mercado que a concorrência tenda a ofertar serviços semelhantes. Entretanto, no caso em que as operadoras de telefonia, começam a ofertar serviços de TV que estão sujeitos a outro tipo de regulação, surgem os dilemas no âmbito institucional e regulatório.