

Janeiro de 2004

Economia e Política Econômica

Data de fechamento: 11 de janeiro de 2004

César Benjamin (com Rômulo Tavares Ribeiro)

Tema : Quadro geral e alternativas nas telecomunicações brasileiras

1. A privatização do sistema brasileiro de telecomunicações é considerada até hoje o exemplo mais bem-sucedido entre todos os processos de privatização realizados durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Com a transição do antigo modelo (estatal e monopolista) a um novo (privado e concorrencial), Estado e sociedade teriam saído ganhando. A Telebras, antiga *holding* do sistema brasileiro, foi fatiada e vendida por cerca de US\$ 19 bilhões. O território nacional foi dividido em quatro grandes áreas de outorga, arrematadas por empresas privadas, parte das quais estrangeiras, com sedes na Espanha, Portugal, Itália, Estados Unidos e México. A Embratel, responsável pelas chamadas de longas distâncias, tornou-se uma filial da MCI (WorldCom) norte-americana. A regulação do setor foi entregue a uma agência relativamente independente do governo, a Anatel.

O grande aumento de terminais disponíveis, tanto em telefonia fixa como em celular, tem sido apresentado como o principal indicador do êxito dessa transição. Entre 1998 (primeiro ano de funcionamento do novo modelo) e 2001, o número de linhas ofertadas no território nacional subiu, em telefonia fixa, de 20 milhões para 47 milhões; em telefonia celular o salto foi ainda maior, de 7,5 milhões de aparelhos em 1998 para 35 milhões em 2002.

A análise do mês – sobre telecomunicações – abrirá uma pequena série que incluirá, em seqüência, energia e transportes, além de uma avaliação da proposta de parceria público-privada (PPP), na qual o governo Lula deposita suas maiores esperanças de financiamento à infra-estrutura em geral.

Defenderemos neste texto as idéias de que o modelo implantado por Fernando Henrique em telecomunicações chegou a um limite e estão na ordem do dia duas questões que podem abrir caminho para uma reorganização abrangente, em benefício dos interesses nacionais, sem retornar ao velho modelo nem ferir a legislação em vigor.

2. A demanda reprimida por telefonia foi o principal elemento legitimador do processo de privatização na segunda metade da década de 1990. Ela se devia, no entanto, exclusivamente, à proibição de investimentos da antiga Telebras, feitas por sucessivos governos, quase sempre no contexto de pressões e acordos com o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, que nessa época já defendiam políticas de privatização. O fluxo de caixa da empresa permitiria um desempenho muito mais favorável. Prova disso é a espetacular arrancada que se observa a partir de 1995, no início do governo de Fernando Henrique, quando as tarifas se recuperaram e

a empresa é liberada para voltar a investir, porém já no contexto de preparação de sua venda. O número de linhas ofertadas passa, em três anos, de 12 milhões para 20 milhões, ainda no antigo modelo.

Feita a transição, a expansão se acelerou. Mas não ficou isenta de irracionalidades. Em 1998, no fim da vida da Telebras, tínhamos uma oferta de 20 milhões de linhas, das quais 18 milhões em serviço (ociosidade de 10%). Em 2001, no auge do novo modelo, tínhamos 47 milhões de linhas ofertadas e 36 milhões em serviço. A ociosidade subira para 24%, ou 11 milhões de linhas. Em junho de 2002, o *Valor Econômico* noticiou que essas linhas sem uso “correspondem a um montante de investimentos de cerca de R\$ 10 bilhões”.

Essa estranha expansão com ociosidade – e *da* ociosidade – explica-se porque as empresas concessionárias das áreas desmembradas da antiga Telebras comprometeram-se com metas que, uma vez alcançadas, lhes dariam o direito de invadir áreas entregues às outras empresas. Por isso, todas se lançaram em uma corrida para antecipar o cumprimento das metas, em descompasso com a absorção efetiva, pela sociedade, das linhas que iam se tornando disponíveis. O aumento sistemático dos custos médios, causado pelo aumento da capacidade ociosa, era, numa ponta, financiado pelo BNDES; na outra ponta, era repassado ao consumidor sob a forma de aumento de tarifas.

Entre 1998 e 2001, o BNDES desembolsou nada menos que US\$ 6 bilhões para financiar a expansão dos serviços de telecomunicações, tendo chegado a usar para esse fim 20% do seu orçamento total no ano 2000. No mesmo período, os desembolsos do Banco para financiar a produção de equipamentos de telecomunicações foram de apenas US\$ 268 milhões. É evidente a falta de visão de conjunto e de planejamento, para dizer o mínimo: expansão acelerada de serviços sem expansão da produção nacional de equipamentos só poderia levar a uma explosão de importações. Entre 1998 e 2001, auge da implantação do novo modelo, a balança comercial brasileira registrou déficit de US\$ 11,6 bilhões na rubrica “telecomunicações”. Foi o preço da farra, liderada por empresas privadas, mas financiada com dinheiro público, que ao fim e ao cabo produziu mais endividamento externo.

3. Ao contrário do que imagina o senso comum, o ritmo da expansão do número de linhas não reflete o ritmo de universalização (ou democratização) dos serviços. Isso só seria correto se cada nova linha fosse comprada por uma família que antes não tinha nenhuma. Não é o que ocorre. Parte significativa – até hoje não quantificada – dessa expansão concentra-se nas regiões e classes sociais que já tinham acesso a esses serviços. Há dez anos, uma família típica de classe média tinha uma linha telefônica; hoje, tem várias. Atingimos a marca de 42 telefones (fixos e celulares) para cada grupo de cem habitantes (nos países desenvolvidos esse número oscila entre 121 [Japão] e 144 [Inglaterra]), mas a distribuição social e regional dos serviços permanece muito desigual. Segundo a Anatel, 90% das famílias da chamada classe B têm telefone, contra 40% nas chamadas classes D e E. E, segundo o Programa de Governo do PT, de dezembro de 2002, o município do Rio de Janeiro tem 68,8 telefones para cada grupo de cem habitantes, enquanto o município vizinho de Japeri tem 5,2. Isso se repete em todo o país.

4. O aumento do número de telefones em uso depois da privatização ocorreu, como se sabe, junto com enorme aumento real nas tarifas. Em 1995, a telefonia brasileira era a segunda mais barata do mundo, atrás da chinesa, a ponto de as contas praticamente não entrarem no orçamento das famílias. Desde então, enquanto a rede aumentava e em certa medida penetrava em populações mais pobres, as tarifas, paradoxalmente, explodiam. Por isso, o mais importante indicador da expansão real da rede mostra um resultado também paradoxal: o volume de tráfego de pulsos telefônicos praticamente não cresceu. A quantidade de pulsos faturados por mês, por terminal em serviço, caiu sem parar, pois os aumentos das tarifas tornaram proibitivo um uso relativamente intensivo do telefone pela maioria da população.

Vimos, em primeiro lugar, que a expansão da rede em serviço foi muito menor que a da oferta de linhas, com aumento da capacidade ociosa. Vimos depois que a universalização do acesso foi muito menor que a expansão da rede em serviço. Agora, constatamos que o uso efetivo da rede estagnou. Ou seja, há muito mais telefones ofertados, há mais telefones em serviço, mas o brasileiro usa menos o telefone.

É claro que uma expansão assim obtida só poderia ter fôlego curto. E teve: o significativo aumento da rede telefônica no Brasil, depois da privatização – motivo de orgulho dos defensores do novo modelo –, foi uma bolha que já arrefeceu. A rede praticamente parou de se expandir. Na fronteira, há um permanente perdedor: para cada novo telefone instalado um outro é cortado por falta de pagamento. No segundo semestre de 2003 diversas operadoras informaram à Anatel que o número de pedidos de desligamento de linhas já superava o de pedidos de ativação.

O avanço do novo modelo não resistiu nem seis anos. Esbarrou no óbvio: a baixa renda da maioria da população brasileira.

5. O modelo privado e concorrencial não foi (e não será) capaz de cumprir aquela que deveria ser uma meta fundamental de qualquer projeto nacional em telecomunicações: a universalização do acesso aos serviços. Isso não surpreende. Em nenhum país do mundo a concorrência foi o mecanismo fundamental dessa universalização, pois nesse setor o espaço para a concorrência se limita a nichos relativamente pequenos. Foi a ação do poder público que garantiu a universalização, onde ela ocorreu. Por isso, a ênfase na defesa da concorrência em si mesma, que é a marca registrada da política atual, é pelo menos insuficiente para lidar com os problemas do setor.

Além das empresas (que usam as telecomunicações para fazer negócios), apenas as camadas mais ricas da população têm renda suficiente para usar o telefone, para fins privados, de forma rentável para a operadora. Mesmo aí, a instalação de um novo terminal só é economicamente viável se ele estiver na ponta de uma rede suficientemente densa, de modo que o custo marginal dessa instalação seja pequeno. Em telefonia fixa, isso gera monopólios naturais, por região. Em áreas adensadas e ricas, eles tendem a ser muito rentáveis. Graças a essa rentabilidade elevada em algumas áreas, é possível estender os serviços a outras, menos adensadas ou mais pobres, naturalmente deficitárias. Em abril de 2002 os presidentes da Telefônica e da Telemar diziam que menos de 30% das linhas brasileiras são lucrativas e que mais de 50% delas geram receitas inferiores às despesas de operação e manutenção.

Quanto mais o sistema tende a universalizar-se menor é sua rentabilidade potencial, pois ele sempre parte das áreas mais ricas (ou mais densas) para as mais pobres (ou mais rarefeitas). Esse foi o motivo da montagem, em quase todo o mundo, durante longo período, de monopólios públicos de telecomunicações. Por meio de subsídios cruzados eles garantiam a universalização do acesso na forma de um serviço público, e não de uma mercadoria comum. Sem esse mecanismo, ou algum outro mecanismo afim, a rede tende a adensar-se sem universalizar-se, pois a concorrência concentra investimentos em áreas, grupos e serviços rentáveis. Foi isso o que começou a ocorrer no Brasil, depois de atingidas as primeiras metas fixadas pela Anatel.

6. Nas últimas décadas, por diversos motivos, muitos países aboliram o sistema de monopólios públicos, mas quase todos eles – e todos os mais importantes – tomaram o cuidado de garantir a presença, no novo ambiente concorrencial, de uma operadora nacional forte e predominante. Ela pode ser estatal, mista ou privada, mas sempre atua de forma intimamente vinculada aos respectivos Estados. Além de dar suporte a políticas de universalização – que, como vimos, não pode ser deixada para o mercado –, essas operadoras sustentam um segundo aspecto estratégico do setor de telecomunicações: a capacitação científica e tecnológica da indústria nacional, essencial para gerar postos de trabalho qualificados, produzir bens de alto valor agregado e garantir a competitividade internacional de cada economia.

No primeiro aspecto que abordamos – o da universalização dos serviços – o modelo implantado no Brasil pode exibir números favoráveis, pois em seus primeiros anos, como vimos, houve de fato uma expansão do sistema. Porém, no segundo aspecto – o da capacitação científica e tecnológica da indústria – estamos diante de uma *débacle*. A capacidade especificamente brasileira em telecomunicações, que chegou a ser considerável, quase desapareceu. Mais de cem empresas intensivas em tecnologia fecharam ou foram desnacionalizadas em poucos anos. O CPqD se enfraqueceu consideravelmente.

Sem uma operadora nacional de grande porte, estatal ou parceira do Estado, mas sempre solidária com o espaço econômico da Nação, não há desenvolvimento tecnológico próprio, pois faltam fontes indutoras de financiamento da pesquisa e de encomendas dos produtos. Nenhum centro importante de pesquisa industrial subsiste sem estar vinculado a uma grande empresa que invista em tecnologia e use em seguida seu poder de compra para viabilizar a difusão das novas técnicas em larga escala.

7. A expansão da rede de telefonia e o colapso da indústria brasileira de telecomunicações, acontecendo simultaneamente, produziram, como vimos, forte tendência a déficit nas nossas contas externas. Além disso, empresas de telefonia, que só prestam serviços dentro do Brasil e cuja receita é totalmente recebida em reais, passaram a remeter lucros em dólares para suas matrizes, contribuindo para aumentar ainda mais nossa vulnerabilidade externa e nosso endividamento.

Em 2003 nenhuma empresa nacional estava entre as dez maiores fabricantes de equipamentos de telecomunicação no Brasil. Diz o relatório “Indústria de teleequipamentos no Brasil: evolução recente e perspectivas”, de Regina M.V. Gutierrez e Pedro de Almeida Crossetti, do BNDES (2003): “O pequeno porte [das empresas nacionais de base tecnológica] e sua inexperiência em mercados internacionais, agravados pela inexistência de uma política de compras que favorecesse as tecnologias brasileiras, em grande parte

desenvolvidas no CPqD, tornaram muito difícil a existência dessas empresas em um clima de concorrência globalizada, como o que se instalou no Brasil. Parte delas desapareceu, algumas compradas por transnacionais. (...) Com relação às empresas nacionais remanescentes, constata-se que são de médio ou pequeno porte, concentradas no segmento de fios e cabos, partes e peças ou equipamentos com grau menor de especialização tecnológica.”

Nesse contexto, o Brasil teve de voltar a debater a necessidade de uma nova rodada de substituição de importações, por meios de incentivos de todo tipo para empresas multinacionais produzirem equipamentos aqui. Retroagimos cinqüenta anos, andando em círculos, pois já poderíamos estar desenvolvendo nossa indústria de telecomunicações sob o empuxo de uma grande operadora brasileira – como fizeram o Japão, a Coréia e todos os demais países que abriram seu próprio caminho para escapar da dependência. A extinta Telebras era uma das vinte maiores operadoras do mundo, e a maior fora do eixo Estados Unidos – Europa – Japão.

8. Em síntese: em vez de garantir a existência de uma grande operadora nacional (de porte global) atuando em um regime concorrencial nos nichos onde a concorrência pode se estabelecer, o modelo brasileiro de privatização desmembrou a Telebras, criou em seu lugar uma colcha de retalhos (na qual não faltam oportunistas e especuladores) e transferiu para o exterior o controle decisório sobre as telecomunicações brasileiras. Essas novas operadoras receberam mercados cativos, com demanda reprimida, e uma rede instalada que já alcançara a escala mínima para expandir-se naturalmente de forma rentável. Não vieram os grandes investimentos esperados do exterior. O grande financiador da rápida expansão, como vimos, foi o BNDES.

O novo modelo contém graves defeitos. Tem nos custado caro. Porém, abre-se agora uma possibilidade de alterar o curso das coisas. Com a falência da WorldCom nos Estados Unidos, a MCI colocou à venda a Embratel, que detém a primazia em chamadas de longa distância e 19% das receitas totais em telefonia fixa. É a chance do governo coordenar uma iniciativa que pode envolver grupos nacionais (e até, de forma minoritária, grupos estrangeiros que já atuam no setor), fundos de pensão e BNDES no sentido de retomar o controle dessa empresa estratégica para, a partir daí, recompor a grande operadora nacional de que o Brasil necessita, que poderá atuar em um ambiente concorrencial. Se isso não for feito o setor continuará disperso e desnacionalizado ou poderá evoluir para a pior configuração, sob controle de um cartel de investidores estrangeiros que se interessam pelo Brasil apenas como mercado. O destino da Embratel provavelmente se resolverá ainda em 2004, mas até aqui o governo Lula não emitiu sinais de que se move na direção que apontamos.

9. A recomposição de uma grande operadora nacional em telecomunicações deveria vir associada a uma outra iniciativa em um terreno em que até aqui o governo mais acertou que errou. Referimo -nos ao conjunto de políticas em torno da importante questão, colocada no mundo todo, da mudança do padrão tecnológico da televisão – de analógico para digital. Esta fronteira será transposta, já no nível do consumo de massas, nos próximos anos. Estados Unidos, Europa e Japão desenvolveram seus próprios sistemas, tendo em vista as

excepcionais oportunidades de negócio que se abrem (num prazo de dez a quinze anos todos os aparelhos de televisão terão de ser trocados, e a opção por um ou outro sistema de emissão definirá as especificações – e, com elas, as marcas – dos novos aparelhos receptores).

Em vez de simplesmente aderir a um dos padrões que estão sendo ofertados, o ex-ministro Miro Teixeira, acertadamente, defendeu que se mobilizassem as universidades brasileiras para estudar a questão e, eventualmente, em parceria com outros países, como a China e a Índia, desenvolver o nosso próprio padrão. Se não for abortada, essa iniciativa amadurecerá ao longo de 2004. O jogo é pesado. Além da escala dos negócios em vista, diferentes padrões definem diferentes maneiras de distribuir o espectro eletromagnético, aumentando ou diminuindo o número de emissoras, bem como definindo diferentes formas de interatividade com os usuários. Como se não bastasse, a lei brasileira em vigor exige que se abram novos processos de licitação, com critérios ainda a serem definidos, para efetuar as concessões dos canais digitais. As atuais emissoras, detentoras de licenças para explorar a tecnologia analógica, não têm garantia legal de que manterão as suas concessões.

As decisões que envolvem a TV digital permitem nada menos do que uma completa revisão no principal segmento do sistema brasileiro de comunicação de massas. Percebendo a extraordinária dimensão política e estratégica disso, a Casa Civil da Presidência avocou para si a questão, que vem sendo tratada discretamente, num contexto em que as empresas de comunicação existentes, como se sabe, experimentam grandes dificuldades financeiras. As negociações, em curso, não são transparentes.

10. O debate sobre o novo padrão tecnológico (com seus impactos sobre a indústria), sobre os novos critérios de concessão e operação de canais, e sobre novas formas de financiamento da comunicação de massas abre duas grandes possibilidades, que ultrapassam longe a simples questão da melhora na qualidade de recepção de áudio e de vídeo. Ou será um momento privilegiado de recomposição de alianças políticas nos bastidores, com o tradicional toma-lá-dá-cá, agora comandado por um novo grupo no poder, ou será um momento histórico de mudança em direção a uma nova rede de comunicação de massas, de caráter eminentemente público e democrático, que valorize a vocação brasileira para a produção audiovisual – tanto em televisão como em cinema – mas supere a completa predominância atual da rede privada, voltada exclusivamente para a produção mercantil.

É uma questão-chave para os destinos da sociedade brasileira. Basta lembrar o que Darcy Ribeiro, em *O povo brasileiro*, escreveu: “As instituições tradicionais estão perdendo todo o seu poder de controle e de doutrinação. A escola não ensina, a Igreja não catequiza, os partidos não politizam. O que opera é um monstruoso sistema de comunicação de massas fazendo a cabeça das pessoas. Impondo-lhes padrões inatingíveis, desejos inalcançáveis, aprofundando a marginalidade dessas populações e seu pendor à violência. Algo tem a ver a violência desencadeada nas ruas com o abandono dessa população entregue ao bombardeio de um rádio e de uma televisão social e moralmente irresponsáveis, para os quais é bom o que vende, sem se preocupar com o desarranjo mental e moral que provocam.”

O governo Lula tem uma oportunidade de ouro para intervir nessa questão decisiva, agindo dentro da lei.

11. Até aqui, a atuação do governo foi tímida nas telecomunicações, com um acerto inicial na questão da TV digital. O governo vem reforçando a ênfase na concorrência e limitou-se a expressar seu incômodo diante da concessão, pela Anatel, de reajustes de tarifas muito acima da inflação, gerando um contencioso que terminou por levar à substituição do principal dirigente da agência. É pouco, diante da realidade do setor. Pois, se é verdade que depois de vinte anos com muitos êxitos o modelo estatal e monopolista (e, não esqueçamos, nacional) apresentava problemas e precisava ser reformado, também é verdade que o modelo privado e concorrencial (e, não esqueçamos, sob controle majoritário estrangeiro), depois de alguns êxitos, apresenta problemas ainda maiores e também precisa ser reformado. Os sinais nessa direção não são animadores. A recente escolha do deputado Eunício Oliveira (PMDB-CE) – proprietário de quatro emissoras de rádio – para a chefia do Ministério das Comunicações indica a ausência de um projeto estratégico. Tratada como moeda de troca no jogo da política parlamentar, a pasta deverá continuar a dedicar-se a gerenciar cobiçadas concessões de canais de rádio e televisão. É sumamente improvável que sob a nova chefia o Ministério possa definir políticas ousadas e renovadoras para esse setor decisivo para a sociedade brasileira.

12. Recapitulemos. O modelo herdado das privatizações de Fernando Henrique esgotou-se sem ter resolvido duas questões fundamentais de qualquer projeto nacional em telecomunicações: a universalização dos serviços e o desenvolvimento tecnológico próprio. Abrem-se em 2004 dois caminhos complementares para intervir, sem ferir a legislação em vigor nem retornar ao monopólio estatal.

O primeiro é fazer com que a venda da Embratel permita uma reorganização do setor, com a formação da grande operadora nacional de que necessitamos para recolocar na ordem do dia as metas de universalizar os serviços e desenvolver nossa capacidade industrial e tecnológica. A primeira meta, aliás, depende também da utilização dos R\$ 3 bilhões alocados por lei no Fundo de Universalização de Serviços de Telecomunicações (FUST) e até agora não utilizados.

O segundo é explorar até o limite as potencialidades abertas pela transição para a TV digital, seja para fortalecer o nosso desenvolvimento tecnológico, seja para reorganizar em bases democráticas um segmento hoje altamente controlado pelo grande capital, mas essencial à vida social e à democracia brasileira. Fortalecer um espaço público – nem privado nem governamental – na área de comunicações é uma velha bandeira do PT e das forças progressistas do Brasil. Como vimos, o governo já percebeu o potencial da questão e centralizou as decisões na Casa Civil. Mas, até aqui não há nenhum sinal de que venha a optar pelo caminho do debate aberto, do interesse público e da democratização.