

MC
1355

Roberta Graziella Mendes Queiroz



**RESQUÍCIOS DA PRIVATIZAÇÃO DO SETOR DE
TELECOMUNICAÇÕES: A telefonia rural em Minas Gerais**

Belo Horizonte
Fundação João Pinheiro
Novembro 2002

MC
1355
ex 1 2

Roberta Graziella Mendes Queiroz

**RESQUÍCIOS DA PRIVATIZAÇÃO DO SETOR DE
TELECOMUNICAÇÕES: A telefonia rural em Minas Gerais**

Monografia elaborada para disciplina
Estágio II do Curso Superior de
Administração, habilitação em
Administração Pública, promovido
pela Escola de Governo - EG.

Área de concentração: Setor de
Telecomunicações

Orientador: Múcio França

Belo Horizonte

Fundação João Pinheiro

Novembro 2002

Desejo seguir sem medo. E cumprir a carreira que me foi proposta. Desejo descobrir o valor de cada etapa cumprida. Ao olhar para trás digo obrigado a tudo o que já se passou e, ao que está por vir, simplesmente digo sim. Dedico este trabalho a minha amiga ChrisKelly e aos meus irmãos (Renata e Junior) – que, com muito empenho, me ajudaram a seguir em frente. *“Se não puder voar, corra. Se não puder correr, ande. Se não puder andar, rasteje; mas continue em frente de qualquer jeito”*.

Martin Luther King Jr.

AGRADECIMENTOS

Sou grata primeiramente a Deus, por mais este passo que estou dando. Ele foi, todos os dias, a minha inspiração, a minha força. Meu amigo fiel, sem Ele nada faz sentido.

Agradeço ainda à minha família que me auxiliou e me suportou, torcendo constantemente por mim. Eu os amo demais.

Aos meus amiguinhos, Juliana N. e Daniel, obrigada pelas palavras de apoio nos períodos turbulentos. Nós formamos uma bela equipe.

Aos funcionários da Biblioteca (Fundação João Pinheiro) agradeço pelas imensuráveis ajudas e pela amizade – em especial, gostaria de agradecer à Judite e à Nelma, que estiveram dispostas a me auxiliar sempre que precisei.

Ao meu orientador, Múcio França - que me ensinou, em tão pouco tempo, a ter uma visão mais precisa da realidade – agradeço pela atenção e disponibilidade. Antes de encontrá-lo minhas idéias estavam perdidas e confusas... Definitivamente não poderia ter achado ninguém melhor para me orientar.

Ao meu supervisor, Olavo Junqueira – que se mostrou tão gentil – agradeço pelo tempo despendido comigo, pelo zelo e por todas as informações fornecidas.

Ao Alexandre, responsável - em grande parte - pela escolha do tema deste trabalho, eu agradeço pelos incentivos à minha carreira profissional, pela amizade e pelos muitos ensinamentos.

Aos funcionários do DETEL/MG (Vanderli e Samuel) que contribuíram com ricas informações, para a elaboração deste trabalho, agradeço muitíssimo.

E a todos os outros (colegas e amigos) que torceram pelo meu sucesso. Muito obrigado, eu me sinto honrada em poder compartilhar este momento com vocês.

RESUMO

Este texto se propõe a discutir o papel desempenhado pelo Estado de Minas Gerais na consecução da atividade de telefonia rural. Tal atividade acabou sendo, de certa forma, sacrificada no período pós-privatização do setor de telecomunicações – uma vez que o setor privado não se responsabilizou pela execução da mesma, continuando o setor público incumbido de prestá-la. Nestas condições, pretende-se analisar a atuação do Estado tendo como instrumento de estudo o Departamento Estadual de Telecomunicações (DETEL/MG). Serão avaliadas as viabilidades técnica e econômica de execução deste serviço e também as formas como estas limitam ou não a intervenção estatal - a fim de compreender quais são capacidades e as debilidades do Estado no atendimento às demandas existentes. E neste sentido, em função do diagnóstico apresentado, serão feitas proposições de mudanças – que permitam ao setor público desempenhar a atividade com maior presteza e qualidade.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO		07
1	DISCUSSÕES SOBRE A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA	10
2	PRIVATIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA	14
2.1	Caso Inglês	18
2.2	Caso Brasileiro	21
2.3	Uma Breve Análise Comparativa	25
3	SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES	27
3.1	Dificuldades e Ascensão do Estado como Monopólio Público na Prestação do Serviço de Telefonia	27
3.2	Salto Desenvolvimentista: Planejamento e Expansão do Setor	32
3.3	As Marcas da Década Perdida	37
3.4	O Processo das Privatizações	39
3.4.1	Conseqüências das Privatizações	44
3.4.2	Situação na Esfera Estadual no Período Pós-Privatização	45
4	ANÁLISE DA INTERVENÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS NA TELEFONIA RURAL	47
4.1	Aspectos da Telefonia Rural	48
4.2	O Cenário Atual da Telefonia em Minas Gerais	50
4.3	Análise da Atuação do DETEL/MG	55
4.3.1	Análise da Atuação do DETEL/MG: quanto à viabilidade técnica	59
4.3.2	Análise da Atuação do DETEL/MG: quanto à viabilidade econômica	61
4.3.3	Análise da Atuação do DETEL/MG: quanto aos seus limites de intervenção – Relação com Telemar	65
5	CONCLUSÃO	69
6	REFERÊNCIAS	71

INTRODUÇÃO

Na década de 90 (do século passado) o papel do Estado passou a ser reavaliado e uma série de situações tornou forçosa a liberalização da economia brasileira. Dentre muitos fatores que explicam tal peculiaridade, encontra-se a ausência de disponibilidade de recursos para financiamento do desenvolvimento econômico. De acordo com Marcus Cintra de Albuquerque, nos períodos compreendidos entre 1970-1980, o setor público contribuía para uma poupança, em termos de 6%. Contudo já na década de 90 a poupança era negativa – sendo a única fonte de poupança a do setor privado.¹ Neste sentido, o país por força das circunstâncias movimentou-se em sentido de retirada – dando um grande passo rumo à desestatização e à liberalização econômica, abstendo-se assim do papel de agente interventor.

Hamilton Nonato Marques analisou da seguinte maneira:

“Aparentemente, o que haveria de especial na problemática brasileira do setor público é que o Estado se tornou intervencionista por força de circunstâncias que não obedeceram a um desígnio ou intencionalidade governamental, menos ainda a qualquer espécie de planejamento. Do mesmo modo, o movimento oposto, de retirada parece se impor por circunstâncias análogas, ou seja, assim como não houve propriamente vontade de intervir, tampouco estaria havendo vontade de abster-se de intervir. Simplesmente, o Estado vê-se compelido a agir, ora num sentido ora noutro, ao sabor da história, a reboque dos acontecimentos”.²

Dessa forma a privatização no país veio como uma resposta pragmática aos problemas macroeconômicos de curto prazo. Armando Castelar Pinheiro afirma que:

“Arrastando-se pelos últimos 20 anos, com receitas totais de cerca de US\$ 83 bilhões e aproximadamente 170 empresas estatais transferidas para o setor privado, é inegável que a privatização mudou substancialmente os cenários político e econômico do país. Particularmente no período 1996/98, quando portos, ferrovias, estradas, telecomunicações e energia elétrica foram transferidos para mãos privadas, o Estado diminuiu substancialmente seu peso sobre a economia, permitindo o estabelecimento de novos *players* nacionais e estrangeiros, com profundas implicações sobre o modo de operação dos mercados de produtos, mão-de-obra e políticos”.³

Muitos setores de infra-estrutura foram submetidos às privatizações no Brasil. Entretanto, este estudo pretende tratar especificamente do setor de

¹ MARQUES, Hamilton Nonato. **Liberalização da economia e governabilidade**. Rio de Janeiro: IPEA, 1991. *apud* ALBUQUERQUE, Marcus Cintra de. SEMINÁRIO NACIONAL, Reorganização da administração pública federal; Estado e sociedade. Brasília: FUNCEP, 1989, v. 1, p. 70.

² *ibid.*, p.1.

³ PINHEIRO, Armando Castelar. **A experiência brasileira de privatização: o que vem a seguir?**. Rio de Janeiro: BNDES, 2000. p. 7.

telecomunicações. Segundo Armando Castelar Pinheiro as telecomunicações brasileiras representaram o caso mais bem sucedido de privatização – pois, quando esta ocorreu, toda a estrutura regulatória já havia sido estabelecida e a agência responsável pelo setor estava funcionando a todo vapor.⁴ Contudo, sabe-se que todo sistema possui falhas e no caso da privatização da telefonia não foi diferente – se de um lado definiu-se uma política com metas para expansão da telefonia nas zonas urbanas, de outro constatamos que a telefonia rural ficou esquecida. Assim, pelo fato das concessionárias não atingirem as zonas rurais, a prestação da telefonia nestas áreas continua sendo responsabilidade do setor público. E é neste sentido, que este trabalho vai se direcionar. Objetiva-se aqui desenvolver uma análise acerca do papel do Estado na consecução desta atividade. Para isso, será utilizado como objeto analítico o Departamento Estadual de Telecomunicações do Estado de Minas Gerais (DETEL/MG), a fim de compreender a sua atuação frente a execução deste serviço - mensurando quais os benefícios estão sendo produzidos, qual a demanda existente, como o setor público vem priorizando esta atividade, etc.

Nestas condições, o trabalho será dividido em quatro capítulos. O primeiro capítulo tratará de levantar pontos de vistas diferenciados acerca do papel do Estado na economia, discutindo ainda a forma como o mesmo foi cedendo espaço para a iniciativa privada. Posteriormente, no segundo capítulo, faremos uma sucinta abordagem no tocante às privatizações dos serviços de utilidade pública na Inglaterra e no Brasil (estes países apresentaram aspectos muito semelhantes quanto a intervenção estatal ao longo dos anos). Objetiva-se com isso, embasar nossa discussão subsequente - no tocante à privatização do setor de telecomunicações brasileiro. No terceiro capítulo descreveremos um breve histórico da evolução das telecomunicações em Minas Gerais, no que diz respeito ao serviço de telefonia. Para isso estaremos traçando um paralelo, aproximando as transformações ocorridas na esfera estadual e na esfera nacional - a fim de delinear o processo de transição do Estado monopolista para o Estado regulador. Já o quarto capítulo se ocupará na elaboração de uma análise crítica, que considerará a forma como a intervenção do setor público vem se dando na execução da telefonia rural.

⁴ PINHEIRO, Armando Castelar., op. cit. nota 3, p. 7.

O que se propõe neste trabalho é avaliar o papel e os limites do Estado perante aquilo que lhe restou após a privatização do setor de telecomunicações brasileiro. Se ainda há resquícios dessa privatização, é necessário que a esfera pública não só intervenha, mas também preste um serviço de qualidade em busca de suprir as demandas - que se diferenciam principalmente no aspecto social.

1 DISCUSSÕES SOBRE A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA

A discussão acerca do papel do Estado na economia, ainda que tenha evoluído com as experiências históricas, encontra-se presente em vários aspectos da nossa realidade, com questões polêmicas envolvendo o mercado e a atividade estatal. É interessante observar que, já nos anos 20 (do século passado), o economista o Ludwig von Mises (1977) dizia o seguinte:

“Quase todos os teóricos da política econômica e quase todos os estadistas e líderes partidários estão procurando um sistema ideal que acreditam não deva ser nem capitalista nem socialista e que não se baseie na propriedade pública. Estão procurando um sistema de propriedade que seja contido, regulado e dirigido pela intervenção governamental e por outras forças sociais (...). Denominamos essa tal política econômica de intervencionismo, que vem a ser o próprio sistema de mercado controlado”.⁵

Apesar de não ficar claro na citação acima, Ludwig era um ferrenho crítico à essa política de intervencionismo estatal. Em sua obra, as seis lições (1998), ele expressa suas idéias da seguinte forma:

“Que é o intervencionismo? O intervencionismo significa a não restrição, por parte do governo, de sua atividade, em relação à preservação da ordem, ou como se costumava dizer uns anos atrás – em relação à produção de segurança. O intervencionismo revela um governo desejoso de fazer mais. Desejoso de interferir nos fenômenos de mercado. (...) Quando falamos de intervencionismo, referimo-nos ao desejo que experimenta o governo de fazer mais que impedir assaltos e fraudes. O intervencionismo significa que o governo não somente fracassa em proteger o funcionamento harmonioso da economia de mercado, como também interfere em vários fenômenos de mercado: interfere nos preços, nos padrões salariais, nas taxas de juros e de lucros. (...) A idéia de que existe, entre o socialismo e o capitalismo, um terceiro sistema – como o chamam seus defensores – o qual sendo equidistante do socialismo e do capitalismo, conservaria as vantagens e evitaria as desvantagens de um e de outro, é puro contra-senso. Os que acreditam na existência possível desse sistema mítico podem chegar a ser realmente líricos quando tecem loas ao intervencionismo. Só o que se pode dizer é que estão equivocados. A interferência governamental que exaltam dá lugar a situações que desagradariam a eles mesmos”.⁶

Seria então coerente afirmar que quanto menos Estado melhor? Segundo Othmar Spann não. Na visão dele o Estado deve mesmo intervir para promover controle e regulação em defesa de um bem maior, de um bem público e coletivo. Ele define o

⁵ MISES, Ludwig von. **Uma crítica ao intervencionismo**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1977. p. 18. MISES foi formado na escola austríaca e desde muito cedo discutia a intervenção estatal – atuando sobre os programas sociais e econômicos da República Weimar na Alemanha.

⁶ id. **As seis lições**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1998. p. 37-38, 48.

intervencionismo da seguinte maneira: “O intervencionismo é um sistema de propriedade privada em sentido formal, mas socialista na sua essência”.⁷

Existem então posturas totalmente opostas - enquanto para alguns existe uma perspectiva de que o Estado pode tudo ou quase tudo, para outros a presença estatal na economia torna-se totalmente indesejável. Um exemplo disso foi Stepan⁸, ele constatou que a política contemporânea só poderia ser apresentada através de um Estado pluralista liberal – entendido como aquele, no qual o indivíduo busca somente seus interesses (sejam estes, individuais, políticos ou econômicos). Neste sentido, o bem comum passou a ser indesejável e o Estado começou a ser visto como uma variável dependente - que deveria intervir o mínimo possível. Uma abordagem que se aproxima a esta é a feita pelos neoliberais. PRZEWORSKI (1998) nos diz:

“Os neoliberais afirmam que as prescrições de intervenção estatal baseiam-se em um modelo ingênuo de Estado onisciente e benevolente. Para eles, os motivos que levam o Estado a intervir são os mesmos de todas as ações econômicas: os interesses particulares de alguém. Assim, embora o Estado seja necessário para que uma economia funcione, também pode ser - e é - prejudicial a ela”.⁹

Concepções extremadas nos levam a concluir, por um lado que não existem limites para a intervenção do Estado, e por outro, que não há mais espaço para o Estado intervir na economia. A realidade é que, talvez exista uma postura mais sensata a ser tomada. Oliveiros S. Ferreira relata que precisamos não só considerar os custos e benefícios produzidos pela expansão do Estado, como também questionar acerca das verdadeiras funções do mesmo. Para ele não devemos tratar a questão como preferência pelo que é estatal ou pelo que é privado, mas sim devemos buscar responder como, de que forma e com quais instrumentos poder-se-á atender melhor à sociedade.¹⁰ Se partirmos deste pressuposto apresentado por Oliveiros, veremos que os questionamentos serão diferentes. Ou seja, o papel do Estado será analisado em função da eficiência da sua intervenção.

⁷ MISES, Ludwing von, op. cit. nota 5, p.18.

⁸ RANDOLPH, Rainer. Notas sobre a teoria do Estado. Rio de Janeiro: UFRJ/PUR, 1985. Paginação irregular.

⁹ PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho institucional. In: PEREIRA, Luis Carlos Bresser; SPINK, Peter (org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1998. p. 42.

¹⁰ SEMINÁRIO INTERNACIONAL ESTATIZAÇÃO OU PRIVATIZAÇÃO. **Os limites da intervenção do Estado**. Brasília: FUNCEP, 1987.

Aderindo-se a esta vertente muitos países, inclusive o Brasil (nos períodos compreendidos entre 1970 a 1990), começaram a se indagar acerca do papel do Estado na economia de mercado no tocante à sua atuação nos diversos setores de infraestrutura. Passou-se a produzir debates sobre a intervenção do Estado, nos quais não mais se faziam discussões ponderadas na busca por soluções idealizadas de um modelo de Estado ideal; mas sim, eram realizadas discussões voltadas para uma análise real de modelo estatal viável, considerando as capacidades e debilidades do mesmo. Passou-se também a observar que, se por um lado, a viabilização do mercado dependia da sua capacidade de combinar eficiência produtiva com justiça social; por outro, a viabilização do Estado também deveria ser avaliada utilizando-se estes parâmetros. Em alguns casos, como o brasileiro, começou a se indagar se o crescimento da máquina estatal não teria atingido um nível exagerado, a ponto de, por ocupar espaços subtraídos a livre iniciativa, estar comprometendo a própria dinâmica da sociedade – ficando assim as tarefas (como o provimento de justiça, segurança, educação e saúde), que competem precípua e privativamente ao Estado, sacrificadas, pela ampliação indevida do braço empresarial da figura estatal. Podemos constatar essa preocupação a partir do ponto de vista de Alexandre Barros:

“Uma coisa absolutamente inescapável e que, hoje em dia, com a crise econômica, vai ficando clara no Brasil, é que os recursos são limitados. Isso significa que o que o Estado gasta para produzir em eletricidade ele deixa de produzir em saúde e educação”.¹¹

Neste sentido, as privatizações começaram a ser vistas como uma solução atraente. À medida que os países se conscientizavam que a expansão do Estado atingia uma zona crítica de alarme – necessitando de ações corretivas e de reexames – questionamentos surgiam a fim de entender se os desequilíbrios acentuados das contas públicas eram conseqüências da hipertrofia do Estado. Em muitos casos, como no Brasil, acabou-se chegando a conclusão de que o problema do déficit público só poderia ser contornado decisivamente mediante uma estratégia de desestatização da economia. Assim, o processo de privatização, em muitos países, passou a ser visto, não mais como um sistema malévolo, mas sim como um sistema – através do qual se tinha esperança de produzir maiores vantagens à sociedade, distribuindo os serviços a um número maior de pessoas.

¹¹ SEMINÁRIO INTERNACIONAL ESTATIZAÇÃO OU PRIVATIZAÇÃO, op. cit. nota 10, p. 117.

Conforme dito no início deste capítulo, ainda há muitas discussões sobre o papel do Estado. Contudo, estas discussões ficam hoje muito em torno da questão das privatizações. Muitos questionamentos são feitos como: Quais setores da economia poderiam ser privatizados? Quantas e quais das privatizações realizadas produziram resultados concretos e efetivos? Qual o papel tem restado para o Estado nesta concepção de economia globalizada? Em que o Estado realmente precisa intervir? É possível que o Estado se torne eficientemente produtivo e ainda produza justiça social?

A presença do Estado na economia, em muitos países, veio (desde a década de 80 no século passado) dando lugar a uma interferência maior do mercado nas atividades, antes prestadas pela esfera estatal. E é nestas condições que trataremos, de forma breve no capítulo seguinte, da caracterização dos serviços de utilidade pública – relatando a privatização destes serviços na Inglaterra e no Brasil.

BIBLIOTECA DA
FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

BIBLIOTECA DA
FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

2 PRIVATIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA

Os serviços públicos são aquelas atividades estatais referentes à concretização do bem comum almejado pela população. Cabe informar que estes serviços são entregues ao Estado e o mesmo, para que não atue da forma como *l'he convier* (em função dos interesses de algumas classes ou dos próprios governantes) é controlado por um aparato legal, que limita o seu poder de ação.

É relevante destacar aqui que os serviços públicos se estratificam por diversas áreas, em função da sua essencialidade ou não (ou seja, do seu maior ou menor grau de prioridade). Existem alguns serviços que são indispensáveis à sobrevivência da sociedade (como educação, saúde e segurança pública) – estes são chamados de serviços essenciais; enquanto há outros que promovem o bem-estar da coletividade, mas que não assumem um significativo grau de prioridade (como transporte, energia, telefonia, etc.) – estes são conhecidos como serviços secundários. Assim, há então os serviços de essencialidade pública e os serviços de utilidade pública. Antes, porém de separá-los torna-se necessário esclarecer que os dois tipos de serviços públicos, sob o ponto de vista jurídico e econômico, devem ser de responsabilidade do Estado e garantidos pelo mesmo à sociedade.¹² Qual a diferença então existente entre eles, além da essencialidade, se considerarmos o plano jurídico? O primeiro, pela essencialidade, tem que ser prestado diretamente e centralizado pelo Estado; já o último pode ser prestado por terceiros – não tendo assim o Estado a obrigação de intervir diretamente.

Hely Lopes (1989), no *Direito Administrativo Brasileiro*, conceitua os serviços da seguinte forma:

“Serviços de utilidade pública são os que a Administração, reconhecendo a sua conveniência (não essencialidade, nem necessidade) para os membros da coletividade, presta-os diretamente, ou aquiesce em que sejam prestados por terceiros (concessionários, permissionários ou autorizatários), nas condições regulamentadas sob seu controle, mas por conta e risco dos prestadores, mediante remuneração dos usuários. São exemplos dessa modalidade, os serviços de transporte coletivo, energia elétrica, gás, telefone. No primeiro caso (serviço público), o serviço visa a satisfazer

¹² Esta questão da intervenção estatal é justificada em dois planos (que entendem como necessária haver um mínimo de intervenção estatal): jurídico e econômico. Juridicamente admite-se que aqueles serviços que afetam as necessidades coletivas, ou ainda, que atuam como agentes garantidores da sobrevivência da sociedade tem que ser de competência exclusiva do Estado. Já economicamente falando, argumenta-se que a intervenção estatal está justificada por causa das falhas de mercado (os desvios do padrão de máximo bem-estar que não permitem a existência da concorrência perfeita).

necessidades gerais e essenciais da sociedade, para que ela possa subsistir e desenvolver-se como tal, na segunda hipótese (serviço de utilidade pública), o serviço objetiva facilitar a vida do indivíduo na coletividade, pondo à sua disposição utilidades que lhe proporcionarão mais conforto e bem-estar. Daí se denominarem, os primeiros, serviços pró-comunidade, e os segundos, serviços pró-cidadão”.¹³

Abordaremos de forma mais restrita os serviços de utilidade pública, discutindo algumas questões relativas ao monopólio natural, à regulamentação, à privatização, dentre outros. De acordo com o que já foi relatado anteriormente, a oferta de bens e serviços de utilidade pública (tais como água, energia elétrica, transporte e meios de comunicação) representa os setores de infra-estrutura mais modernos. Estes segmentos apresentam certas características básicas como: em geral são indispensáveis à sociedade, não podendo ter seu fornecimento interrompido; são atividades que devem se voltar exclusivamente para o interesse público; são monopólios naturais (característica que mais fundamenta os serviços de utilidade pública)¹⁴; são atividades que podem se submeter ao controle de agências governamentais, que demandam grandes quantidades de capital para investimento e que reproduzem rendimentos estáveis (em determinados casos até crescentes).

Existe uma abordagem econômica que define dentre as funções do Estado, uma função chamada alocativa¹⁵ - que serve como parâmetro para justificar a intervenção estatal na economia de mercado. Esta função se refere ao provimento dos bens públicos.¹⁶ LONGO (1993) nos afirma que:

“A razão básica para a ineficiência do mercado na provisão de determinados bens públicos não está ligada a que estes sejam demandados coletivamente, enquanto os bens privados são demandados individualmente. Isto é, tanto os bens públicos como os privados estão incluídos nas escalas de preferências dos indivíduos. No entanto, surgem

¹³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989, 14ª ed., p. 290.

¹⁴ As justificativas, para o monopólio natural, são: primeiramente, entende-se que não há possibilidade de haver concorrência dos serviços de utilidade pública, devido à incapacidade de se definir tarifas remunerativas que sejam suficientes para atrair investidores para o setor - o que, por sua vez, inviabilizaria a expansão e a melhoria dos serviços; outra justificativa apóia-se no fato de que ao existir mais de uma empresa prestando o mesmo serviço, há uma forte tendência dos custos médios, gerados por essas empresas, serem maiores que os custos gerados se houvesse somente o monopólio.

¹⁵ As funções do Estado são: alocativa (provimento de bens públicos), redistributiva (distribuição de renda pessoal) e estabilizadora (política orçamentária para manter o pleno emprego).

¹⁶ LONGO, Carlos Alberto; TROSTER, Roberto Luis. **Economia do setor público**. São Paulo: Atlas, 1993. p.30. Segundo LONGO, a definição de bem público é a seguinte: “Um produto é chamado de bem público se seu uso ou consumo é não rival e não excludente. Isto é, o consumo por qualquer indivíduo ou (firma) não reduz a quantidade disponível para os outros indivíduos, e não possível excluir agentes que desejem consumir o bem. Em outras palavras, a provisão de um bem para uma pessoa faz com que seja possível provê-lo para todas as demais, nossa comunidade, sem custo adicional”.

diferenças quanto à natureza dos benefícios auferidos na utilização de um bem público e de um bem privado. Os benefícios do primeiro não são limitados a seu consumidor, antes se tornam disponíveis também para os outros cidadãos das comunidades".¹⁷

Ele entende que serviços - como: fornecimento de água, de energia elétrica e de telefone - somente podem ser prestados pelo Estado.

De todos os critérios descritos o que mais se destaca e que foi foco de intensas discussões teóricas é o monopólio natural - isso porque ele aparece como uma caracterização mais exata, ou melhor, mais intrínseca do serviço de utilidade pública. É relevante ressaltar que o monopólio natural (segundo a sua teoria) pode ser tanto responsabilidade do Estado como responsabilidade de uma empresa privada. Caso seja incumbência do Estado, cabe a este a execução direta dos serviços e, por conseqüência, a obrigatoriedade direta de presta-los com eficiência, atendendo a toda a população. Por outro lado, se o monopólio destes serviços estiver sobre a ordem privada, cabe ao Estado regulamentar e controlar a execução dos serviços. Percebe-se que nas duas formas, o Estado exerce papéis, determinantes embora diferenciados.

Um dos grandes perigos do monopólio é a elevação descontrolada dos preços. Já que existe uma só empresa prestadora deste serviço, ela poderá abusivamente cobrar taxas mais rentáveis e lucrativas que supram seus interesses particulares. E foi exatamente baseado nesta argumentação que se entendeu ser indispensável, em uma situação de monopólio natural, haver regulamentação e controle (para impor regras quanto aos preços, às quantidades e à qualidade dos serviços a serem prestados). Alguns autores da teoria do monopólio natural não vêem o monopólio como algo tão nocivo assim e chegam, inclusive, a considerar possível manter um monopólio no mercado livre sem ser preciso a intervenção estatal.

Críticas ao monopólio natural não faltaram. Exemplo disso foi a teoria de Demsetz (JOHNSON; SAES; TEIXEIRA; et. al., 1996)¹⁸ que atacava um dos pontos de justificativa da teoria. Se para os teóricos monopolistas, a existência de monopólio refletia exatamente nas áreas em que a concorrência era impraticável; para Demsetz a

¹⁷ LONGO, Carlos Alberto; TROSTER, Roberto Luis, op. cit. nota 16, p. 18.

¹⁸ JOHNSON, Bruce Baner; SAES, Flavio Azevedo Marques de; TEIXEIRA, Helio Janny; et. al.. **Serviços públicos no Brasil; mudanças e perspectivas; concessão, regulamentação, privatização e melhoria da gestão pública.** São Paulo: Edgard Blucher, c. 1996. p. 25.

concorrência podia até não existir dentro do mercado, mas existia no instante da conquista pelo mercado – afirmava-se que antes de se ter propriamente um monopólio natural, as empresas competiam e concorriam entre si pelo mercado. Apesar de ser significativa, a teoria de Demsetz era limitada, pois se restringia serviços de utilidade pública específicos.

Outra crítica foi exposta na chamada teoria dos mercados contestáveis¹⁹.

Esta teoria considera que:

“(…) sob determinadas condições, quando um mercado monopolístico apresenta resultados semelhantes ao concorrencial, esse monopólio pode ser contestado. Ou seja, a manutenção de preços excessivamente elevados pode atrair novos produtores e romper o monopólio, o que sugere ao monopolista comportamento mais prudente quanto à fixação de seus preços”.

Assim, mostrou-se que o monopólio está sujeito a pressões concorrenciais que impedem a adoção de práticas essencialmente monopolistas. Caso isso ocorresse, a regulamentação seria um aspecto considerado desnecessário – nesse sentido a teoria dos mercados contestados ofereceu uma base teórica para a teoria da desregulamentação.

A regulamentação, por outro lado, encontra-se alicerçada na intervenção do Estado na economia, sendo justificada em função das falhas de mercado (monopólio natural – falha provocada por uma estrutura imperfeita de mercado, existência de externalidades²⁰ e de bens públicos²¹, dentre outras). Os que a justificam acreditam que se o Estado não intervir, o mercado que - estará controlando a prestação dos serviços de utilidade pública - poderá prestar serviços de má qualidade e de preços (tarifas) altíssimos. Porém, em 1960 a regulamentação foi bastante contestada. Testes empíricos

¹⁹ JOHNSON, Bruce Baner; SAES, Flavio Azevedo Marques de; TEIXEIRA, Helio Janny; et. al. op cit. nota 18, p. 26.

²⁰ “As externalidades são situações em que os benefícios do consumo não podem ser aplicados a um consumidor em particular. Nestas situações, o princípio da exclusão, diferentemente do que acontece no mercado, não funciona (no mercado um bem somente pode ser usufruído ou consumido pelo consumidor que pagou pelo seu o preço; sendo que o consumidor que não pagou pelo bem está excluído do consumo do mesmo)”. MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. **Finanças Públicas; Teoria e Prática**. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

²¹ Os bens públicos são bens de consumo do tipo não-rival (os mesmos bens são consumidos por toda a coletividade, encontrando-se ao alcance de todos e não havendo uma intromissão mútua entre os beneficiários quando consomem os benefícios produzidos). Ou seja, o consumo de bens por uma determinada pessoa não significa em diminuição dos benefícios disponíveis para o restante da coletividade. Assim, nesta situação percebe-se que muitos consumidores agirão como caronas, ao serem beneficiados por bens, os quais eles não pagaram. Daí a necessidade da intervenção estatal.

foram realizados e observou que, determinados grupos de produtores tinham seus interesses sempre priorizados. Estes estudos concluíram que verdadeiramente os grupos bem estruturados e economicamente compactos tinham uma tendência a se beneficiarem com a regulamentação.²² Para LINDBLOM a visão era a seguinte: “Toda agência reguladora terminaria fatalmente capturada ou cativada pelo setor regulado, de tal modo que a política governamental acabaria por se tornar uma espécie de auto-regulamentação”.²³ Ele entendia que o processo de regulamentação possuía um ciclo decadente, no qual as fases seriam: primeiramente uma política agressiva por parte do regulado, depois uma fase de cautela e equilíbrio, e por último uma política maculada pelos interesses do regulado.

Com tantas teorias, qual seria a melhor estratégia para estruturação dos serviços de utilidade pública? Monopólio natural ou concorrência? Regulamentação ou desregulamentação? A realidade tem mostrado que não há respostas fechadas para estas questões; o que existe é uma variedade de experiências vividas e consolidadas por diversos países que podem exemplificar casos de sucessos e de fracassos na prestação destes serviços. A busca por um sistema econômico ideal motivou muitos países - que sofreram ao longo dos anos bruscas rupturas e aderiram a novos paradigmas nos quais precisaram se apoiar (como ocorreu com a Inglaterra e com o Brasil). Estes países foram englobados por uma onda de mudanças, mas eles jamais perderam de foco o alvo que perseguiram – garantir a concreta consolidação da economia. Trataremos agora de explicitar, de forma concisa, as experiências do caso inglês e brasileiro.

2.1 Caso Inglês

A prestação dos serviços de utilidade pública na Inglaterra, no período entre 1920-1930, era selada com a participação do capital privado (as empresas eram públicas, mas com o capital privado). Contudo, à medida que os partidos trabalhistas e socialistas eram conduzidos do governo, ocorria uma ampliação do papel do Estado na economia (decorrente também da segunda guerra mundial).

²² JOHNSON, Bruce Baner; SAES, Flavio Azevedo Marques de; TEIXEIRA, Helio Janny; et. al. op cit. nota 18, p. 28.

²³ MARQUES, Hamilton Nonato. op.cit. nota 1, p.23.

No ano de 1979 (ano de posse da Ministra Margareth Tchater), as empresas públicas representavam cerca de um décimo do PIB, empregavam um milhão de pessoas, porém em contrapartida tinham elevados custos para o contribuinte (custos em torno de três milhões de libras ao ano).²⁴ Neste período, com a vitória do Partido Conservador, os objetivos governamentais se dirigiram para redução do papel do Estado e para ampliação da participação acionária da população. As empresas estatais eram pouco lucrativas e operavam com baixa produtividade – apesar da constância de empréstimos, os investimentos eram restritos (pois dependiam do governo) e havia muitos conflitos entre os interesses sociais-políticos e os interesses comerciais das indústrias (já que o processo decisório das empresas sofria interferência governamental). É interessante ressaltar que a primeira reação da Ministra Margareth Tchater, a fim de combater estas causas foi a de produzir incentivos para as indústrias nacionalizadas dentro do próprio setor público (incentivos como definição de metas financeiras - que fossem objetivas e transparentes - e de um tipo de avaliação de desempenho).²⁵

Entretanto, estas tentativas foram em vão, uma vez que os resultados obtidos foram contrários aos esperados. Isso, por sua vez, desencadeou a liberação das indústrias lucrativas para o mercado – sendo as mesmas privatizadas (passou-se a acreditar que estas empresas, ao estarem livres do jugo do controle estatal, tenderiam a ser mais lucrativas). A privatização na Inglaterra aconteceu primeiramente no setor petrolífero e em serviços de água, eletricidade e ferroviário, e por causa da sua rápida amplitude, foi necessário introduzir a regulamentação dos serviços. A partir dessas privatizações, o governo inglês abriu-se para dar passos maiores e o grande sucesso das privatizações britânicas ocorreu através da *British Telecom* - que conseguiu de forma surpreendente superar todas as expectativas (muitas ações foram vendidas a

²⁴ SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE PRIVATIZAÇÃO E DESESTATIZAÇÃO, 1., 1989, Belo Horizonte. [Rio de Janeiro]: CNI, [1989?].

²⁵ PIRIE, Madsen. **Princípios e prática da privatização**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1987. Madsen Pirie foi o principal formulador da estratégia de privatização da Primeira Ministra Margaret Thatcher e a maior autoridade sobre o tema naquela época. Defensor da privatização Pirie entendia que - devido à subcapitalização e ao fato de não existirem incentivos ou pressões que fizessem o Estado ser produtivo e eficaz – o setor público era ineficiente e que o Estado era extremamente oneroso. Ele acreditava ainda que diferentemente do mercado (que atrai consumidores para vender seus produtos) o Estado tendia a servir os interesses e necessidades dos produtores, ao invés de ser sensível às demandas dos consumidores cidadãos.

compradores varejistas e não somente a pessoas jurídicas – já que a idéia era que a população pudesse ter participação pessoal maior no futuro industrial do país). Neste caso da *British Telecom*, o governo buscou investidores externos para participarem das vendas e, por fim, criou-se um órgão regulador para controlar preços e garantir a eficiência dos serviços. Após a privatização desta empresa, outras empresas seguiram os mesmos rumos. Um importante ponto na privatização inglesa foi a distribuição de ações, de modo mais amplo – aproximadamente dois milhões de pessoas (década de 80) eram donas de ações de empresas anteriormente estatais. Em 1987, um outro estudo diagnosticou que cerca de 10 milhões de pessoas eram acionistas de empresas publicas. Ou seja, o bem público foi sendo alicerçado, em grande parte, pelos próprios cidadãos ingleses.²⁶

Segundo o Michel Aron (1989), os resultados almejados com as privatizações inglesas foram atingidos, mesmo existindo algumas reclamações referentes à queda nos padrões de qualidade dos serviços oferecidos. Um outro ponto levantado por Aron relacionava-se às lições advindas das privatizações. Primeiramente, ele afirma que transferir a propriedade de empresas estatais para o setor privado é totalmente viável, além de produzir melhorias na prestação dos serviços e outros benefícios. Contudo, observa também que, por mais que o setor inglês tivesse sido impulsionado a privatizar, houve planejamento não somente no processo da venda, mas também no processo anterior à venda – as empresas, antes de serem privatizadas, foram reestruturadas administrativamente e tiveram seus níveis de lucratividade melhorados.²⁷

Anthony Fry (1987) considerou as privatizações na Inglaterra da seguinte maneira:

“A primeira coisa que mencionei é que deve haver uma crença geral, as pessoas têm que confiar na privatização. Mas vou falar sobre o que fez o povo inglês acreditar na privatização. Primeiro, o que vemos projetado na tela, é uma melhoria da eficiência econômica. Acreditava-se, cada vez mais no fim dos anos 70, com um governo conservador, que ainda estava no poder até o começo dos anos 80, que a privatização levaria a uma melhor eficiência e uma melhor utilização dos recursos disponíveis. A pergunta era: será que o Estado deve realmente participar dessas atividades, ou será que ele deve se concentrar nos recursos limitados, nas atividades que até o Estado pode

²⁶ SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE PRIVATIZAÇÃO E DESESTATIZAÇÃO. op. cit. nota 24.

²⁷ *ibid.*, Michel Aron era o conselheiro comercial e econômico da embaixada da Inglaterra no Brasil no ano de 1989.

realizar com êxito?".²⁸ Para ele, o governo inglês se descobriu tendo uma participação limitada em alguns setores - como, por exemplo, o setor de telecomunicações, o setor petrolífero, dentre outros. Em um segundo item, sobre o significado das privatizações para o governo, FRY considera: "(...) por que privatizar, por parte do governo? É um aspecto básico, vendendo companhias, angariando fundos, fazemos com que o governo possa reduzir a sua dívida. Não apenas reduzir a dívida em curto prazo, mas também podemos aumentar o rendimento em longo prazo, através da privatização de firmas bem sucedidas, que por sua vez, podem aumentar a tributação".²⁹

Percebe-se, assim que os serviços de utilidade pública na Inglaterra, tiveram um direcionamento para a regulamentação. A princípio tais serviços eram prestados com o auxílio significativo do capital privado, posteriormente foram entregues ao Estado - que não conseguiu mantê-los - e, por último, passaram para a iniciativa privada. Há de se considerar que o modelo inglês é marcado com um entroncamento de fases na evolução destes serviços - sendo visto como um exemplo de sucesso. O que se conclui disso é que no caso inglês (em função das particularidades históricas, políticas, sociais e econômicas que marcaram o país) a não intervenção do Estado, nos setores de infra-estrutura, produziu resultados melhores e eficazes - reduzindo o papel estatal a responsabilidade de regulamentar.

2.2 Caso Brasileiro

Os serviços de utilidade pública no Brasil foram, muito cedo, instrumentos de regulamentação. Até 1930, funcionava no Brasil um esquema muito parecido com o modelo norte-americano, no qual existiam empresas privadas que prestavam os serviços e eram submetidas à regulamentação e ao controle estatal. Depois deste período o país adotou um modelo semelhante ao europeu, no qual o Estado assumiu as responsabilidades na prestação direta dos serviços.

Mesmo sendo regulamentado percebia-se que, no período compreendido pelas décadas de 30-40, existia uma desordem muito grande na organização dos serviços de utilidade pública. Em muitas ocasiões, as concessionárias assumiram as funções do poder concedente, enquanto os órgãos reguladores encontravam-se enfraquecidos. Foi exatamente, a fim de redefinir legalmente os serviços de utilidade pública, que a Constituição de 1946 tratou especificamente da sua regulamentação (já

²⁸ SEMINÁRIO INTERNACIONAL ESTATIZAÇÃO OU PRIVATIZAÇÃO. Os limites da intervenção do Estado. Brasília: FUNCEP, 1987. p.116.

²⁹ *ibid.*, SEMINÁRIO INTERNACIONAL ESTATIZAÇÃO OU PRIVATIZAÇÃO. p.117.

garantindo algum resquício de intervenção estatal na prestação dos mesmos). A partir daí, as Constituições de 1967 e de 1969 se ocuparam em ampliar a participação do Estado nos setores de infra-estrutura, fazendo com que o setor público fosse inserido na prestação direta dos serviços. A esfera estatal passou então a assumir a execução e o controle das atividades desempenhadas. Entretanto com o decorrer dos anos o setor público já mostrava sinais de não estar conseguindo gerir os serviços de maneira coerente (principalmente devido às dificuldades financeiras e à falta de investimentos).

Em 1979, houve no país a criação da Secretaria Especial de Controle das Estatais (Sest) com a finalidade de controlar os gastos das estatais, a qual mensurou o número de estatais em 268 para serem privatizadas, dentre as 505 entidades que fizeram parte do censo. Contudo, as empresas estatais estavam, ao longo do tempo, tornando-se objeto de uma política macroeconômica³⁰, o que as relegava a um papel totalmente impróprio e produzia prejuízos aos serviços de utilidade pública – que foram deixados de lado. Foi neste período que o Brasil se posicionou mais concretamente frente à privatização, criando a Comissão Especial de Privatização (1981). Tal comissão organizou e mensurou o número de 140 empresas que possuíam condições de serem privatizadas em curto prazo (período de 1981-84). Destas empresas 20 estatais foram vendidas, oito empresas foram absorvidas por outras entidades públicas e uma foi arrendada. Estes dados refletiram a primeira atitude do Brasil no tocante às privatizações e o país foi alvo de muitas críticas, inclusive do Banco Mundial³¹ – que notou uma falta de compromisso político, do governo brasileiro, na execução dos negócios.

A questão “privatização” passou a ser então discutida calorosamente em vários seminários e debates. Um dos pontos centrais era: o fim ou não dos monopólios naturais (monopólios públicos de serviços de infra-estrutura). Os argumentos favoráveis ao fim dos monopólios se baseavam nas necessidades de garantir recursos não inflacionários para financiamento do déficit público e de resolver os entraves de

³⁰ As empresas estatais contraíram empréstimos significativos em mercados externos com o fim de financiar o déficit em conta corrente. Os serviços e bens por elas produzidos e fornecidos reduziram-se superficialmente porque se pretendia atingir a competitividade nas exportações, produzindo aumentos, e auxiliar o controle da inflação.

³¹ PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fábio. Os antecedentes macroeconômicos e a estrutura institucional da privatização no Brasil. In: PINHEIRO, Armando Castelar e FUKASAKU, Kiichiro. *A privatização no Brasil; o caso do serviço de utilidade pública*. Rio de Janeiro: BNDES, 2000.

atendimentos às populações. Já os argumentos contra as privatizações colocavam que o Brasil além de não possuir uma cultura regulatória, correria um grande risco entregando nas mãos do setor privado a prestação de um serviço público - que deveria ser garantido pelo Estado.

José Paschoal Vaz (1987) considerou da seguinte forma:

“(...) o que queria colocar é como fica esse processo de liberalização, de privatização quando você tem uma renda extremamente concentrada e onde sabemos que o empresário, naturalmente, quando aplica seu dinheiro, também aplica em busca de lucros. Normalmente esses investimentos seriam feitos para produção de bens sofisticados e não para a produção de bens que atendessem a imensa maioria do povo brasileiro. Essa é a grande preocupação, no momento em que estamos com a democratização do país, onde podemos fazer o Congresso funcionar muito melhor em prol do serviço social, estamos tentando liberalizar, agora que temos a oportunidade de aproveitar do patrimônio que o Estado criou, estamos simplesmente transformando esse patrimônio que é dos trabalhadores em patrimônio de uma elite que já tem muito”.³²

Por outro lado, Aureliano Chaves (1989) argumentava o seguinte:

“O quadro atual modificou-se, a realidade hoje é outra. Qual a realidade hoje? Até a década de 70, por exemplo, o Estado dispunha de cerca de 5 % do PIB para investir. Ora, 5 % do PIB para investir era necessariamente uma ordem de grandeza que dá ao Estado um certo espaço para atuar em determinados setores, que eram fundamentais para o desenvolvimento nacional. Eram fundamentais e o Estado tinha condições de atuar. Qual é o quadro atual? O quadro atual é outro. As receitas correntes do Estado hoje são insuficientes não só para gerar recursos de investimentos como para cobrir custeio. Este é um dado real. Não sou xenófobo, nada disso, nós devemos abrir os braços, e abri-los bastante para receber aqueles capitais que desejam vir para o Brasil construir conosco a nossa grandeza e o nosso desenvolvimento. (...) Assumir a responsabilidade de definir setores em que o Estado já não tem mais razão de se fazer presente. Quanto a isso, creio que já não há dúvidas”.³³

O que estava ficando claro era que o Estado não conseguia mais prestar os serviços públicos e, muito menos, atender à coletividade da forma como deveria. E em função disso, autores, como CHAVES, discorriam acerca da necessidade do Estado (pela falta de estrutura técnica e financeira) ter que, definitivamente, priorizar os serviços públicos básicos e deixar a prestação dos serviços de utilidade pública para a iniciativa privada. Ou seja, o Estado já não mais deveria executar as atividades que o setor privado fosse plenamente capaz de realizar.

³² SEMINÁRIO INTERNACIONAL ESTATIZAÇÃO OU PRIVATIZAÇÃO. op. cit., nota 28, p.145-146.

³³ SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE PRIVATIZAÇÃO E DESESTATIZAÇÃO. op. cit. nota 24. p.180. Aureliano Chaves foi ministro das Minas e Energia.

O processo de privatização foi, porém bastante moroso, já que não existia compromisso político, a inflação estava elevadíssima, havia pouca participação dos potenciais investidores (aqueles do mercado externo). Os dados eram estes: no governo Sarney, houve a venda de 18 empresas, duas foram incorporadas a entidades federais e quatro foram fechadas; das empresas que pertenciam ao BNDES (um total de 76 empresas) todas foram vendidas. Em 1990³⁴, no início do governo Collor foi instituído por medida Provisória³⁵, o Programa Nacional de Desestatização (PND)³⁶. Juntamente com ele, constituiu-se a Comissão Diretora da Privatização que se responsabilizava pela função de supervisionar o PND e de definir as empresas que fariam parte do programa e seriam vendidas. Mesmo com a criação do PND, existiam muitos empecilhos para a privatização das estatais. De um lado, a situação financeira das empresas estava em tal nível de calamidade que era necessário renegociar os acordos com os investidores, o que atrasava o processo; de outro lado, muitas liminares foram para a justiça a fim de impedir a privatização e promover a suspensão das vendas das empresas.

Com o lançamento do Plano Real, já no governo do presidente Itamar Franco, a maioria das estatais industriais foram privatizadas (setores: siderúrgico, fertilizante, petroquímico, dentre outros).³⁷ Com a gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1994, acelerou-se o processo de privatização³⁸ através das mudanças institucionais, da promulgação da Lei de Concessões (Lei nº 8.987 de fevereiro de 1995) e da aprovação de emendas constitucionais. O programa de privatização foi estendido a outros setores (mineração, eletricidade, rodovias, telecomunicações, água, bancos, etc).

³⁴ A década de 90 foi marcada com uma inflação muito alta, o PIB sofria forte contração, a taxa de investimento sofreu uma queda, a taxa de desemprego avançou e os investidores externos estavam (por medo do Brasil não pagar a dívida externa) desestimulados a investir.

³⁵ A Medida Provisória 115 foi transformada em lei (Lei nº 8.031) que rege até hoje.

³⁶ O PND possibilitou que os investidores pagassem pelas estatais com dinheiro ou com títulos públicos.

³⁷ A idéia por trás das privatizações era a de que as estatais, ao serem vendidas, receberiam investimentos, ampliariam a produtividade, adeririam a novos recursos tecnológicos que garantiriam a expansão das mesmas. E, além disso, acreditava-se que seria gerado um aumento no número de acionistas no mercado de capitais com as privatizações e que a repartição dos monopólios públicos, em diversas empresas, produziria um ambiente mais competitivo.

³⁸ Esta aceleração no processo de privatização se deu porque a estabilidade dos preços associada a alta taxa de juros produziu recrudescimento da dívida pública (esta subiu de 26% do PIB em 1994 para cerca de 38% do PIB em 1998) e a deterioração das contas fiscais (o déficit fiscal foi elevado de 5% do PIB em 1995 para 7,8 % do PIB em 1998).

Segundo o BNDES, os resultados das privatizações no Brasil foram positivos em dois aspectos: reduziram a necessidade de contrair empréstimos e promoveram o financiamento do déficit fiscal.³⁹ Sendo que houve a criação de agências reguladoras para controlar a execução dos serviços.

Tem-se assim que os serviços de utilidade pública no Brasil, em semelhança ao caso inglês, passaram historicamente por um processo de transição – no qual primeiramente o setor privado foi incumbido de prestar estes serviços, depois de um período o Estado assumiu tal responsabilidade, e por último, a esfera estatal entregou para as mãos privadas novamente a execução dos serviços. Entretanto, as bases política, econômica e social dos dois países eram muito diferentes.

2.3 Uma Breve Análise Comparativa

É particularmente relevante observar que - apesar das semelhanças existentes, entre o Brasil e a Inglaterra, no processo de transição sofrido pelos serviços de utilidade pública – os dois países conduziram, ou melhor, lidaram com estes serviços a partir de aspectos muito divergentes.

Isso é claramente evidenciado quando observamos que as privatizações inglesas foram rigorosamente planejadas e fizeram parte de uma política governamental (marcada pela vontade e comprometimento político, pela execução competente do processo de privatização, pela coordenação centralizada, pelo controle eficaz e pelo apoio das bases de governo). A Ministra Margaret Thatcher somente iniciou as privatizações depois de vencer as questões políticas mais prioritárias, como por exemplo, a inflação. O país inglês possuía respostas lógicas sobre o *porque* de se privatizar, sobre *o que* se privatizar e sobre *como* se privatizar. A forma como as empresas foram privatizadas, utilizando-se da pulverização das ações, permitiu que a população inglesa tivesse garantido uma participação pessoal no futuro dos setores de infra-estrutura do país.

Paralelamente a isso, uma análise comparativa do processo de privatização no Brasil, nos mostrará que não houve no país uma política governamental

³⁹ PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fábio. op. cit. nota 31. Durante o período de 1991-98, 115 empresas estatais foram privatizadas e a receita total foi de US\$ 69 bilhões.

para priorizar tal processo. Antes, pelo contrário, as primeiras privatizações ocorreram num ambiente inflacionário, sem qualquer tipo de planejamento, controle e apoio político. Na realidade brasileira, as privatizações fizeram parte de uma política macroeconômica, cuja principal motivação era conter a incapacidade do país de estabilizar a economia e de manter um crescimento sustentável. Portanto, as privatizações no Brasil serviram unicamente de saída para aumentar a credibilidade do país e para desenvolver reformas necessárias (não permitindo a hiperinflação). E por último, há de se considerar que a privatização no Brasil não foi consolidada nos moldes da pulverização de ações junto ao público – o que permitiu que os bens públicos estivessem em quase sua totalidade entregues apenas às empresas privadas.⁴⁰

Assim, podemos ver que as especificidades e as condições dadas às privatizações nestes dois países foram significativamente opostas. O que resta saber é se os resultados conquistados foram também alvos de tantos contrastes. No caso inglês, alguns críticos entenderam (e entendem) que os serviços de utilidade pública estão sendo mais bem cuidados pela iniciativa privada. Mas o que será que aconteceu no caso brasileiro? Embora a abordagem do próximo capítulo esteja voltada para a descrição histórica da evolução do serviço de telefonia em Minas Gerais, os resultados das privatizações brasileiras poderão, de certa forma, ser mensurados. Isso porque a privatização do setor de telecomunicações será delineada criteriosamente, a fim de entender o direcionamento dado à atividade de telefonia no Estado de Minas Gerais.

⁴⁰ MAMELUQUE, Leopoldo. **Privatização: modernismo e ideologia**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1995. A União transfere todas as suas ações à iniciativa privada através da pulverização das ações no mercado em leilões onde as empresas são privatizadas em função de um preço mínimo previamente definido e aprovado. A lei 8.031/90 (que instituiu o Programa Nacional de Desestatização) define em seu artigo 4º as formas operacionais para execução do processo de privatização: "I – a alienação de participação societária, inclusive de controle acionário, preferencialmente mediante a pulverização de ações junto ao público, empregados, acionistas, fornecedores e consumidores; II – abertura de capital; III – aumento de capital com renúncia ou cessão, total ou parcial, de direitos de subscrição; IV – transformação, incorporação, fusão ou cisão".

3 SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES

Este capítulo irá nos mostrar, em termos históricos, o papel intervencionista que o setor público em Minas Gerais adotou na execução do serviço de telefonia. Teremos oportunidades então de meditar acerca das conveniências que o Estado gerava para si e dos benefícios que o mesmo produzia à sociedade; e, em contrapartida iremos observar em que medida tal intervenção foi falha e quais as razões que levaram ao abandono da prestação direta desta atividade. Pretende-se também compreender quais os entes privados e os entes públicos que se encontravam alicerçados no desenvolvimento da prestação da telefonia no Estado.

A descrição histórica será feita buscando explicitar as conexões setoriais existentes entre a esfera estadual e a União. Procurou-se fazer esta aproximação entre o Estado de Minas Gerais e a esfera federal a fim de se tentar compreender como as estratégias e as modificações (que incidiram sobre o setor em dimensão nacional) interferiram nas decisões e na execução da política estadual de telecomunicações para a telefonia, no decorrer dos anos.

3.1 Dificuldades e Ascensão do Estado como Monopólio Público na Prestação do Serviço de Telefonia

A evolução do setor de infra-estrutura de telecomunicações no Brasil se deu gradativamente, a partir de transformações estruturais, institucionais e tecnológicas. Antes da década de 60, os serviços de telecomunicações estavam sob monopólio privado – no qual uma empresa subsidiária da *Canadian Traction Light* era responsável por operar 62% das linhas telefônicas. Neste mesmo período, em Minas Gerais, a cidade de Belo Horizonte estava crescendo e demandava uma rede telefônica mais atualizada. Atuava na região, prestando serviços por concessão a CTB (Companhia Telefônica Brasileira). Entretanto, observava-se a necessidade de uma companhia mineira de telefones que respondesse à crescente demanda da população local.

Neste contexto, em 1953 foi instituída a Companhia Telefônica de Minas Gerais (CTMG) que passou a controlar a concessão dos serviços telefônicos – depois de receber por transferência (definida pela Lei nº 330), as responsabilidades até então

pertencentes a CTB. A CTMG assumiu metas de elevar o número de telefones em funcionamento, respeitando para isso alguns critérios de preferência (primeiramente hospitais, médicos, farmácias e colégios, para depois distribuir os telefones por ordens cronológicas das inscrições para os futuros usuários). Para o Estado mineiro, a Companhia representou um salto em direção ao progresso. Isso porque ela surgiu num momento, no qual o quadro da telefonia no território mineiro era frustrante e problemático. Não existia nenhum tipo de articulação no setor: os serviços eram insuficientes e de má qualidade (os equipamentos usados eram velhos e impróprios); não havia um sistema nacional integrado; os desestímulos às concessionárias eram constantes (devido aos valores prejudiciais das tarifas); faltavam recursos para investimentos e modernização dos serviços prestados; inexistia um plano que estruturasse a expansão do setor. À medida que a população crescia, juntamente com a estrutura urbana da metrópole, tornou-se imprescindível a melhoria do sistema de telefonia tanto na capital quanto no interior do Estado.

A CTMG foi realmente um impulso para o setor de telecomunicações, conforme relatou a Diretoria da nova empresa:

“Acaba de ser construída em Belo Horizonte a Companhia Telefônica de Minas Gerais (CTMG), que sucede à Companhia Telefônica Brasileira em todas as suas concessões de serviço público no Estado e para qual foram transferidos todos os bens e direitos de que era titular no Estado a antiga concessionária. O extraordinário progresso do grande Estado de Minas Gerais, em todos os setores de atividade, impunha uma expansão paralela do serviço telefônico. Para poder realizá-la, com a amplitude e presteza necessárias, imprescindível se fazia a mobilização de vultosos capitais, juntamente com a concentração dos esforços da concessionária nos problemas locais. Por outro lado, cumpria manter o alto padrão técnico do serviço. Esta solução vem a ser concretizada – depois de acurados estudos e com apoio decisivo do Governo e de personalidades dos mais representativos das profissões liberais, dos meios bancários e das classes produtoras do Estado – com a constituição da Companhia Telefônica de Minas Gerais (CTMG) (...)”⁴¹

Para o fundador da empresa, Pedro Renault Castanheira, a CTMG representou um grande passo em direção à nacionalização dos serviços telefônicos.

Contudo, os problemas no setor de infra-estrutura de telecomunicações seguiam trazendo preocupações tanto em âmbito estadual (devido aos entraves que

⁴¹ TELEMIG: 25 Anos a serviço do desenvolvimento de MINAS. [Belo Horizonte]: TELEMIG, 1978. p. 21

impossibilitavam o desenvolvimento do setor baseado no autofinanciamento)⁴², como em âmbito federal (pois o país apresentava precariedade no setor, com um significativo quadro de inoperância, sem perspectivas de inovações e a iniciativa privada estrangeira se rendia aos seus próprios interesses - alegando que as tarifas eram insuficientes, não investindo assim na melhoria dos serviços).

Mediante tais perspectivas negativas, em agosto do ano de 1962, foi implementada no Brasil a primeira política de telecomunicações desenhada e estruturada a partir do Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT). A consolidação deste Código foi importantíssima para o setor, pois representava o início de uma nova fase marcada não mais pela presença maciça do capital privado, mas sim pela entrada progressiva de capital estatal no setor de telecomunicações. O CBT determinou as criações: do Sistema Nacional de Telecomunicações (SNT), do Conselho Nacional de Telecomunicações (CONTEL) e do Departamento Nacional de Telecomunicações (DENTEL); autorizou a constituição de uma empresa estatal (que posteriormente veio a ser a Embratel); instituiu o Fundo Nacional de Telecomunicações (FNT); e classificou os serviços de telecomunicações em categorias, definindo a competência do Estado.

O SNT tinha como objetivo integrar a prestação de todos os serviços e de determinar as competências da União, no tocante aos serviços de telegrafia, radiocomunicações e telefonia interurbana. O CONTEL (órgão regulador e fiscalizador do setor) ficou encarregado de formular um plano que atuasse na modernização dos troncos e das redes do novo SNT, de aprovar as especificações telefônicas, de elaborar as normas de tarifação no Brasil inteiro e de julgar todos os planos de expansão dos serviços.⁴³ O DENTEL assumia funções de secretaria executiva – sendo posteriormente, em 1967, incorporado pelo Ministério das Comunicações. O FNT arrecadava recursos a partir de cobrança de sobretarifa sobre as tarifas advindas da prestação dos serviços públicos de telecomunicações. Tais recursos serviam para financiar a Embratel – empresa estatal instituída com a missão de interligar todas as capitais, interiorizando a rede e atendendo os pontos mais distantes, marco expressivo no processo de estatização do setor.

⁴² O regime de autofinanciamento contava com a aceitação da população em adquirir as linhas telefônicas, (a partir do pagamento de tarifas).

⁴³ O conselho nacional foi extinto no governo Collor (em 1990).

Estas modificações da política de telecomunicações, no cenário nacional provocaram também algumas alterações no cenário estadual. No mesmo período da criação do CONTEL, criou-se em 1964, no Estado de Minas Gerais, o COETEL/MG (Conselho Estadual de Telecomunicações - Decreto nº 7356), vinculado à Secretaria do Estado de Comunicações e Obras Públicas, desempenhando funções de órgão normativo dos serviços de telecomunicações voltado para a administração direta, centralizada ou descentralizada.

Ao observar as competências do COETEL/MG, constata-se algum nível de interação do órgão com o CONTEL. É interessante entender que, mesmo tendo sido encarregado de fiscalizar a execução dos serviços de telecomunicações em todo o Brasil, o CONTEL não tinha condições de suprir e dar impulso ao desenvolvimento do Sistema Nacional de Telecomunicações. Neste sentido, optou-se por distribuir atribuições aos Estados permitindo que eles atuassem em algumas modalidades de serviços. Estas modalidades eram: a exploração direta ou mediante concessão do serviço de telefonia intermunicipal dentro dos limites do território – permissão que pôde ser vista como sendo o embrião da TELEMIG (futura empresa estatal); a exploração direta dos serviços de telegrafia voltada para as comunicações oficiais dentro dos limites de cada estado; e a exploração dos serviços de radiodifusão (mediante concessão e sem exclusividade).

Foi assim que, no ano de 1966 (por meio da Lei nº 4277), o COETEL/MG - sofrendo mudanças nas suas atribuições - passou de órgão unicamente normativo para também órgão executor. A sua vinculação passou a ser diretamente ao governador do Estado e não mais à Secretaria de Comunicações e Obras Públicas.⁴⁴

⁴⁴ Como mostra o artigo 10, da Lei nº 4277, novas competências foram atribuídas ao COETEL/MG, além das que explicitavam sua relação com o CONTEL:

Art.10: "II - organizar o Plano Estadual de Telecomunicações a ser submetido ao CONTEL; III - implantar o Plano Estadual de Telecomunicações e fiscalizar a sua execução; IV - elaborar o Plano da Rede de Radiocomunicação Oficial do Estado, submetendo-o ao CONTEL para a consignação de frequência, aprovar projetos de novas instalações de telecomunicações no estado e as alterações do sistema existente; IX - promover concorrências públicas para concessões de serviços intermunicipais de telecomunicações, quando o estado não julgar conveniente à exploração direta; X - fixar tarifas para uso dos serviços de competência do estado, "ad referendum" do CONTEL, observada a legislação específica; XIV - opinar sobre projetos relativos a serviços de telecomunicações que devam ser executados no Estado, decidindo os de sua competência e encaminhando ao CONTEL os da alçada federal, com seu parecer; XXII - colaborar como o CONTEL, fiscalizando o cumprimento das finalidades e obrigações de programação, das emissoras de radiodifusão; XXIV - representar, junto ao CONTEL, sobre a aplicação das penas previstas no Código Brasileiro de Telecomunicações e seus regulamentos; e XXVI - exercer as atribuições que forem delegadas pelo CONTEL ao Estado".

Cabe ressaltar que com o surgimento do COETEL/MG, o Estado mineiro encontrava-se, de certa maneira, mais estruturado, pois já não contava somente com a CTMG para desenvolvimento das telecomunicações no território. Coincidência ou não, no mesmo ano da reestruturação do COETEL/MG, deu-se início a uma ampliação da rede telefônica em Minas Gerais – por meio de um Plano de Expansão para instalação de 30.000 terminais automáticos. Este plano foi o primeiro em dimensão nacional processado pelo CONTEL. A partir daí o serviço de telefonia evoluiu tão rapidamente que em 1968 os primeiros 30.000 terminais já estavam em funcionamento.

Em setembro de 1969, houve a elaboração do Plano Estadual de Telecomunicações para o Estado de Minas Gerais pela equipe técnica de Planejamento do COETEL/MG. O objetivo principal do plano era estabelecer uma diretriz básica para a implantação de um sistema de telecomunicações (que atendesse a demanda social, assim como os interesses econômicos do Estado). Declaradamente, o plano vinha como um complemento que auxiliaria a integração de um sistema estadual ao SNT (Sistema Nacional de Telecomunicações) – que simultaneamente era executado pela Embratel. A elaboração desse plano se firmou a partir de: levantamentos das redes de telecomunicações existentes, das suas condições de funcionamento e das modificações que seriam indispensáveis para a melhoria e expansão dos serviços do setor de infraestrutura; estudos associados à política federal de telecomunicações - visando o futuro das empresas de telecomunicações que vigoravam no Estado; e estudos de tendências naturais, de desenvolvimento da região e de crescimento urbano – focalizando o tráfego local interurbano e interestadual. Alguns dados diagnosticados sobre os serviços de telefonia naquela época eram alarmantes - dos 722 municípios que existiam, apenas 313 possuíam serviços telefônicos local e somente 280 possuíam serviço interurbano (a densidade telefônica era de 1,1 telefones por 100 habitantes). Além disso, havia 210 empresas telefônicas, entretanto a maioria não tinha uma estrutura administrativa e técnica adequada. Dentre as poucas empresas dotadas de organização técnica e de recursos, encontrava-se a CTMG (Companhia Telefônica de Minas Gerais) que assumia importância cada vez maior no Estado, a CTBC (Companhia Telefônica do Brasil Central) e a CTGV (Companhia Telefônica de Governador Valadares). Depois de realizados os levantamentos relacionados anteriormente, foram consolidados os seguintes passos: estabeleceu-se os critérios para seleção dos equipamentos (seleção dos

sistemas de transmissão e comutação a serem utilizados na expansão das redes interurbanas, observando os menores custos de implantação, operação e manutenção); definiu-se as áreas geo-econômicas de maior importância a fim de determinar os principais centros de telecomunicações e as áreas que estes englobam (levando em consideração as estruturas viárias, telefônicas, sócio-econômicas e geográficas); automatizou-se os serviços urbanos e interurbanos, através de um plano de numeração que facilitasse o encaminhamento das chamadas; foi estimado um orçamento (sendo que os serviços locais seriam mantidos por meio de auto financiamento, com recursos advindos dos usuários, e ainda os serviços interurbanos seriam financiados pela própria empresa exploradora); calculou-se as tarifas interurbanas, considerando para isso a existência de uma única concessionária no Estado de Minas Gerais - de acordo com a política pretendida pelo recém-criado Ministério das Comunicações.

Estas transformações direcionavam a CTMG e o COETEL/MG a um papel relevante dentro do quadro de planejamento econômico mineiro. Enquanto, a Companhia angariou a responsabilidade de implantar o Plano de Telecomunicações para o território mineiro; o conselho estadual ficou com o papel de regular, de fiscalizar (competência advinda do convênio firmado entre este e o DENTEL – sendo que antes esta atribuição competia unicamente ao Governo Federal) e de executar a política estadual de telecomunicações. Contudo, no caso do conselho, admite-se que ele não teve apenas ganhos de funções, mas teve também perdas de poderes referentes à execução dos serviços telefônicos, já que estes passaram a ser de competência exclusiva da União.

3.2 Salto Desenvolvimentista: Planejamento e Expansão do Setor

A década de 70 foi extremamente representativa - o país consolidou-se como interventor e prestador direto dos serviços de telefonia e o setor de telecomunicações estruturou-se como monopólio público. O selo dessa consolidação foi a criação da *holding* TELEBRÁS (em 1972, subordinada ao Ministério das Comunicações) que instituiu em cada Estado federado uma empresa-pólo e que providenciou a incorporação das companhias telefônicas existentes. Os objetivos desta profunda intervenção estatal eram: melhorar o posicionamento do Brasil em relação aos excelentes níveis de prestação dos serviços de telefonia disponíveis em outros países;

integrar o território nacional; reduzir as taxas de congestionamentos, até que estas pudessem ser comparadas às taxas internacionais; expandir os serviços de telefonia básica, a fim de garantir a universalização dos mesmos; e melhorar a qualidade de prestação dos serviços de telecomunicações em geral. As empresas estatais, chamadas de empresas-pólo tinham a finalidade de explorar os serviços públicos de telefonia urbana e interurbana em suas respectivas áreas de atuação.

Os efeitos desta intervenção puderam ser vistos no mesmo ano, em Minas Gerais. A CTMG absorveu as empresas independentes, ficou incumbida de integrar o sistema de serviços telefônicos e de suprir as necessidades do setor de infraestrutura no Estado. Assim, pela Portaria Ministerial nº 331, de 26 de maio de 1972, a Companhia tornou-se totalmente independente – neste período aproximadamente 400 municípios mineiros não possuíam nenhum tipo de serviço telefônico. Já em 1973, a CTMG teve sua denominação transformada, consolidou-se como a empresa estatal, empresa-pólo da TELEBRAS, e passou a se chamar TELEMIG (Telecomunicações de Minas Gerais S.A.). A TELEMIG então prosseguiu – firmou um convênio com o governo de Minas Gerais (o qual relatava a participação direta do Estado no capital da empresa) a fim de expandir as comunicações a mais de 300 municípios e continuou desenvolvendo as atividades articuladas pela política de telecomunicações. Ao tomar posse da concessão para explorar o serviço telefônico, a empresa estatal mineira deu início à implantação de vários planos. Tais planos referiam-se aos: PROJETO SUDENE – que permitiria através de modernos equipamentos de telecomunicações beneficiar diversos municípios (Ex. Montes Claros, Pirapora, Januária, etc.); BELO HORIZONTE (BH3) – que atuaria na construção de obras de ampliação da rede local, acrescentando milhares de terminais novos; PROJETO INTERIOR – que trabalharia no desenvolvimento dos serviços locais e de longa distância nas cidades, expandindo terminais telefônicos automáticos; PEQUENAS EXPANSÕES – que se ocuparia da implantação de serviços automáticos simples e de baixos custos nas cidades pequenas do interior.

Com isso, a melhoria nas redes locais era visível (novos serviços interurbanos foram implantados e os sistemas de radio UHF, micro-onda, dentre outros, foram ativados). Várias cidades tiveram suas empresas incorporadas à TELEMIG o que

facilitava a implementação do Plano Estadual de Telecomunicações (definido em 1969, conforme já visto, pelo COETEL – Conselho Estadual de Telecomunicações).

Como se pôde notar as mudanças advindas da política nacional de telecomunicações, interferiram no papel e nas responsabilidades da CTMG; entretanto, pôde-se perceber também, que tais modificações atingiram não apenas a Companhia, como também o conselho estadual. Em 1972, o conselho foi reestruturado, através do Decreto nº 14622. A estrutura orgânica do COETEL/MG foi alterada, passando a ser integrada por novos departamentos – como, por exemplo, o departamento de telecomunicações, responsável pelas concessões (exames e realização de estudos e projetos de concessões, permissões e autorizações de serviços de telefonia e radiodifusão); pelas tarifas (execução das tarefas de controle e fiscalização dos serviços de telecomunicações existentes no Estado, delegadas pelo DENTEL) e pelo planejamento (elaboração e implantação dos planos e dos projetos de telecomunicações no âmbito do estado). Já em 1974, o COETEL quase foi extinto, em função da autorização dada ao Executivo para criação de uma empresa, denominada Minas Telecomunicações S.A., que se ocupasse das atividades desempenhadas pelo conselho; contudo tal empresa nunca chegou a existir. Neste mesmo ano, o convênio firmado entre o conselho estadual e o DENTEL foi rescindido. Um ponto importante a se destacar se refere à grande preocupação do Governo do Estado com a atividade de telefonia rural - já que a população rural era a mais prejudicada, devido à inviabilidade (econômica e técnica) de se expandir o serviço telefônico nas áreas rurais. E foi pensando nisso que em 1975, outorgou-se ao Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAE) do Estado de Minas Gerais processar tais atividades em todo território mineiro.⁴⁵

Enquanto isso, em âmbito nacional, a TELEBRÁS, gradualmente galgava um crescimento latente - ela se delimitava como agente indispensável na consecução das políticas públicas deste setor dentro do território brasileiro. A *holding*, como empresa controladora que era, não se responsabilizava nem por vender bens, nem por prestar os serviços diretamente, estando estritamente direcionada para planejar a

⁴⁵ É interessante observar que o DAE era uma autarquia que tinha como missão institucional gerir a infraestrutura de serviços públicos de águas e energia elétrica, e não de telefonia. Apesar dos mais variados argumentos apresentados em favor do COETEL/MG, a quem caberia a prestação dos serviços de telefonia rural, os esforços foram em vão e os serviços continuaram mesmo sob responsabilidade do DAE.

implementação dos serviços de longa distância (tendo seus projetos orientados pelo II PND utilizou-se dos recursos cobrados aos usuários - desde a criação da Embratel - voltando-se para recuperação do serviço telefônico urbano e melhoria da oferta dos serviços interurbanos) e para gerir as empresas estatais a ela submetidas (garantindo assim a integração dos serviços).

À medida que o tempo ia passando as tecnologias iam se inserindo cada vez mais no mercado. Isso acabou gerando no Estado brasileiro a necessidade dele próprio desenvolver tecnologia. O país optou por deixar de ser tão dependente das estruturas internacionais e passou a investir em capacidade autônoma de geração própria em telecomunicações. Instituiu-se uma política setorial (que se caracterizava por fases que iam desde utilização e identificação das especificidades da tecnologia e dos equipamentos importados, até iniciação da industrialização, nacionalização de componentes, e por fim geração de tecnologia nacional) de longo prazo que se dirigia para pesquisas e desenvolvimento científico (época em que o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento - CPqD foi implantado em São Paulo).⁴⁶

Mesmo com alguns entraves, a evolução do quadro tecnológico-científico nacional produziu um avanço expressivo no setor. Em relação aos serviços telefônicos, por exemplo, houve uma expansão da planta telefônica de 1,4 milhões para 5 milhões de terminais instalados. Em 1978, no país, já se atingia o ápice da qualidade da oferta de serviços e de disponibilidade de terminais, contudo a universalização da telefonia básica, tão almejada, não havia sido alcançada.

A TELEMIG em Minas Gerais destacava-se no Estado cada vez mais como uma empresa, que além de contribuir ricamente para o setor de infra-estrutura, também representava um poderoso mercado de trabalho. A empresa estava presente em 570 localidades mineiras (109 - com DDD; 237 - com postos de serviço interurbano; 41 - com serviços manuais; 183 - com serviços automáticos sem DDD) tendo atingido elevados índices de crescimento comparado às outras empresas telefônicas do país. Voltada não somente para a capital mineira, mas também para as cidades pequenas do

⁴⁶ A extinção do CPqD aconteceu juntamente com as privatizações (em 1998) e o mesmo foi transformado em Fundação de direito privado.

interior, a TELEMIG buscava racionalizar os métodos e processos, baratear os custos e elevar os padrões de qualidade.

À medida que a expansão da telefonia ia se dando no território mineiro, constatou-se, já quase nos anos 80, que enquanto, de um lado, a TELEMIG (por estar diretamente ligada à prestação do serviço de telefonia) ia crescendo e chegando a patamares altíssimos de reconhecimento; de outro, o COETEL estava perdendo a razão da sua existência, pois o órgão continuava estruturado com as antigas atribuições que lhe foram delegadas, em função do convênio (rescindido desde 1974), com o DENTEL.⁴⁷

⁴⁷ O conselho estadual estava passando por uma crise institucional tão grave que, em 1978, foi feito um estudo, pela Fundação João Pinheiro, para promover a redefinição institucional do COETEL - de forma a garantir uma formulação de alternativas para a reestruturação do órgão.

3.3 As Marcas da Década Perdida

Ao adentrar na década de 80 a telefonia em Minas Gerais sofreu um impacto negativo fortíssimo, em função do que estava acontecendo no cenário nacional. O marco desse período continuava sendo a crescente introdução de tecnologia no mercado (advento da telefonia celular, aperfeiçoamento das fibras óticas, tecnologia informática e audiovisual), porém foram exatamente nestes anos que o sistema TELEBRÁS entrou em colapso. A economia brasileira apresentava-se totalmente instável, sendo agravada pela elevação da dívida externa e o constante crescimento inflacionário. Estes fatores dificultaram a expansão do setor, uma vez que, os recursos eram escassos para suprir os custos dos altos investimentos necessários. Com essa crise, a atividade científica e de pesquisa tecnológica no Brasil foi deixada de lado, ou melhor, desestimulada, o que a fez transitar de um curto período de expansão e otimismo (marcado por desenvolvimento tecnológico e pesquisas que se inclinavam para melhoria da prestação dos serviços de telecomunicações - década de 70) a um longo período, que continua até hoje, de crise e depressão.

O modelo estatal implementado mostrava-se consumido já nos fins dos anos 80. Este esgotamento tinha explicações nas seguintes questões: enquanto as inovações tecnológicas surgiam, a TELEBRÁS não era livre para definir seus níveis de investimentos, pois estava submetida ao regulamento do Ministério das Comunicações (que aprovava os planos estratégicos e os investimentos), do Ministério da Fazenda (a quem competia o controle das tarifas) e do Ministério do Planejamento (que se ocupava em controlar e definir as metas orçamentárias); as empresas nacionais estavam inchadas pelo excesso de funcionários, sem autonomia e agilidade para revisão das políticas adotadas; a demanda pelos serviços de telecomunicações especializados e de qualidade crescia vertiginosamente, principalmente depois do casamento da informática com as telecomunicações; as empresas não se responsabilizavam pela manutenção dos sistemas por elas operados em função de razões financeiras. Assim pode-se confidenciar que o sistema TELEBRÁS se mostrava totalmente comprometido pela redução de investimentos, pela permanente dificuldade financeira e pela má qualidade dos serviços

prestados.⁴⁸ Apesar destas dificuldades tem-se que mesmo perante a situação econômico-social que afligia o país consolidou-se o processo de incorporação das companhias telefônicas (a TELEBRÁS tornou-se responsável pela operação de mais de 95 % dos terminais telefônicos); os satélites BrasilSat-I (1985) e BrasilSat-II (1986) foram lançados e permitiram a integração total do território nacional (ampliando os sinais de telefonia, televisão, etc.).

Em âmbito estadual, afetada por deficiências físicas, orçamentárias e técnicas, a TELEMIG também sofreu com pressões de diversas origens - que demandavam investimentos na modernização do setor e em especialização dos recursos humanos. Por outro lado, após várias tentativas de reestruturação do conselho estadual, em 1985 - em função dos trabalhos desenvolvidos pela Secretaria de Estado da Reforma Administrativa e Desburocratização - o COETEL/ MG foi redefinido⁴⁹ e passou a denominar-se Departamento Estadual de Telecomunicações de Minas Gerais - DETEL/MG. O DETEL/MG tornou-se um órgão autônomo da Administração Pública Estadual que assumiu as responsabilidades do COETEL/MG no que tange aos convênios, contratos, acordos e ajustes pertinentes à área de atuação do conselho, estando subordinado à Secretaria de Estado do Governo e Coordenação Política. A finalidade deste órgão passou a ser a de regular, executar e fiscalizar a política estadual de telecomunicações, ficando responsável por fazer e por em prática os planos, programas e projetos tocantes à telefonia rural.⁵⁰ No período de julho de 1992, o DETEL/MG foi transformado em autarquia e passou a ter autonomia administrativa e financeira. Entretanto, sua missão institucional e suas outras atribuições não sofreram alterações.

⁴⁸ Há de se considerar, contudo, que estritamente relevante foi o papel desempenhado pelo país no que tange aos investimentos lançados no princípio, quando da consolidação do sistema TELEBRÁS.

⁴⁹ Lei delegada, nº 27, agosto de 1985.

⁵⁰ A atividade de telefonia rural foi transferida do DAE para o DETEL/MG no ano de 1987. As outras atividades desempenhadas pelo DETEL/MG eram as seguintes: propor a política de telecomunicações para o Estado mineiro; interligar as funções, serviços e atividades concernentes às telecomunicações no Estado; planejar, complementar, implantando planos estaduais de telecomunicações; viabilizar a integração das diversas áreas do território mineiro por meio de redes de radiodifusão; gerenciar e promover a expansão das telecomunicações oficiais do Estado; fazer e por em prática os planos, programas e projetos tocantes à geração, repetição e retransmissão de sinais de televisão, comunicação de dados, radiodifusão sonora (de sons e imagens e de radiocomunicação); realizar processo de licitação em relação à aquisição, ao arrendamento mercantil, à locação e à alienação de equipamento e material utilizado em telecomunicações; assessorar os órgãos da administração direta e indireta em assuntos de telecomunicações; gerir sistemas de telecomunicações de outros órgãos da Administração Pública Estadual.

3.4 O Processo das Privatizações

Constatava-se então que o serviço de telefonia tanto na esfera estadual, como na esfera nacional estava sendo acometido por grandes dificuldades e instabilidades. E foi exatamente a partir desse contexto que ocorreu o fim do monopólio público no setor de telecomunicações. Todavia, esta drástica mudança institucional precisará ser explicitada agora com maiores detalhes e em função disso deveremos direcionar nossa atenção mais para o cenário federal – a fim de delimitarmos bem as transformações e os efeitos ocasionados com as privatizações, assim como as conseqüências geradas para o Estado de Minas Gerais.

Ainda na década de 90 buscava-se retomar o crescimento e a qualidade dos serviços de telecomunicações. A TELEBRÁS desenvolveu produtos associados a tecnologias (centrais de comutação telefônica digital – garantindo variedade de serviços; fibra ótica – permitindo transmissões milhares de vezes mais rápidas do que as transmissões através de fio de cobre/ tendo capacidade de transmissão equivalente a 25 mil ligações telefônicas simultâneas; sistema de comunicação de dados e textos – possibilitando a interligação de terminais e computadores à rede telefônica) e atingiu 10 milhões de acessos telefônicos instalados. Só para se ter uma idéia, em 1995, o sistema TELEBRÁS já possuía 13 milhões de linhas instaladas e os investidores estrangeiros detinham aproximadamente 27% do capital total da empresa.

O sistema era composto por uma empresa de âmbito nacional e internacional (Embratel), por 26 empresas de âmbito estadual (incluindo a TELEMIG), por uma operadora municipal e por quatro empresas independentes (a CRT do estado do Rio Grande do Sul, a SERCOMTEL controlada pela prefeitura de Londrina, a CETERP controlada pela prefeitura de Ribeirão Preto e a CTBC – Companhia Telefônica do Brasil Central – abrangendo as regiões do Triângulo Mineiro, sul de Goiás, nordeste paulista e sudeste do Mato Grosso do Sul). Existiam, todavia 02 fatores primordiais que estavam aprisionando o sistema TELEBRÁS: um era referente ao não controle, por parte da TELEBRÁS, sobre os valores das tarifas (as tarifas cobradas eram muito baixas o que prejudicava o caixa da empresa) e o outro se referia à falta de independência da TELEBRÁS para determinar o nível de endividamento da empresa (não podendo dessa forma haver investimentos que contribuíssem para suprir a crescente demanda que

surgia). Buscou-se perante estes fatores negativos utilizar-se de autofinanciamento (no qual o próprio usuário pagava pela linha telefônica). Isso fez com que a participação da União no capital da empresa fosse reduzida ao longo dos anos para 21%.

Era claro, mediante à exaustão do modelo estatal, que o setor de telecomunicações vinha sendo preparado para ser transferido para a iniciativa privada. Ainda no ano de 1995, foi instituída a Emenda Constitucional nº 8 - responsável por colocar um fim no monopólio público dos serviços de telecomunicações. Contudo, ela não significava ainda uma proposta de privatização do sistema TELEBRAS, pois era necessário primeiramente proceder a mudanças no Código de Telecomunicações, o que iria levar tempo. Na época, conhecendo estes empecilhos, e querendo dar seqüência rápida ao processo de privatização, o ministro Sergio Motta enviou uma proposta de lei ao Congresso - que veio ser conhecida como Lei Mínima (a qual permitiu a abertura do serviço celular - a licitação da chamada banda B da telefonia celular). É preciso, contudo entender que a TELEBRAS não possuía condições adequadas para ser privatizada e foi, em função disso, que o Ministério das Comunicações começou a preparar as empresas do sistema. Tal preparação ocorreu por meio da correção das distorções na estrutura tarifária; ou seja, as tarifas deveriam ser rebalanceadas (evitando a elevação de pessoal e dos gastos) de maneira a oferecer um retorno atrativo para investimentos em telefonia básica. Cabe explicitar que se isso não ocorresse seria impossível recuperar a competitividade e promover a geração de investimentos no setor. O nível, em termos de valor, da tarifa brasileira (a assinatura residencial, a receita por linha, etc) era bem mais baixo relativamente aos valores cobrados internacionalmente. Como então as tarifas foram corrigidas? O governo simplesmente elevou os valores que eram cobrados - por exemplo, houve um aumento no valor da assinatura residencial que ficou cinco vezes mais cara e um aumento de 80% no valor da chamada local, sendo que a discagem interurbana subiu também 22%. A grande vantagem destes aumentos foi que a TELEBRAS pôde recuperar seu fluxo de caixa, passando a ter receita significativa. Outra conseqüência foi que se gerou uma notável melhoria no desempenho operacional da empresa e um aumento na produtividade. Estas correções das tarifas ocorreram tanto em 1995, como em 1997.

Outro passo fundamental no processo de privatização foi a instituição da Lei Geral das Telecomunicações (LGT - Lei nº 9.472) que representou a definição de um novo papel estatal, deixando o Estado de ser prestador direto dos serviços de telefonia e passando a ser agente regulador. Existem alguns aspectos da LGT, os quais são considerados cruciais. O primeiro refere-se ao fato de que a LGT foi bastante transparente ao descrever o seu princípio no art. 6º (nos mostrando que o papel do Estado definitivamente havia mudado, no tocante ao que estava definido no Código de 1962): “Os serviços de telecomunicações serão organizados com base no princípio da livre, ampla e justa competição entre todas as prestadoras, devendo o Poder Público assegurar-las, bem como para corrigir os efeitos da competição imperfeita e reprimir as infrações da ordem econômica”.

O segundo aspecto é referente à criação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). O artigo 8º da LGT evidencia a instituição de um órgão regulador (uma autarquia especial) que assumiria uma natureza de árbitro nas diversas disputas entre os agentes econômicos circulantes no cenário das telecomunicações brasileiras. Qual a importância da Anatel? A agência se posicionou como sendo o ponto chave para garantir o fortalecimento do Estado regulador - ficando responsável pela fiscalização, regulamentação e outorga dos serviços de telecomunicações, sendo ainda incumbida de implementar a política nacional deste setor de infra-estrutura. Além disso, a agência reguladora foi posta para funcionar antes da privatização, o que diminuiria (e significativamente diminuiu) os riscos institucionais do investidor estratégico quando no período de privatização.⁵¹ Dentro das características e responsabilidades da Agência percebe-se dois fatores importantes: o Plano Geral de Outorgas (estabelecimento de regras para concessão de telefonia, definindo o tempo de prazo para as concessões, estipulando o número de prestadoras por região, dividindo o território brasileiro em

⁵¹ BRASIL. Decreto Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. *Lex: coletânea de legislação e jurisprudência*, São Paulo, v.61, p.2073-2116, 1997. Foram legalmente garantidos à Anatel: autoridade administrativa e independência financeira (artigo 8º, § 2º); “poder de editar e expedir normas quanto a outorgas e prestações dos serviços de telecomunicações; de celebrar e gerenciar contratos de concessão e fiscalizar a prestação dos serviços no regime público; de administrar o espectro de radiofrequências e o uso de órbitas; de realizar busca e apreensão no âmbito de sua competência; de exercer, relativamente às telecomunicações, as competências legais em matéria de controle, prevenção e repressão de infrações da ordem legal econômica, ressalvadas as pertencentes ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE”, etc. (estas são algumas das funções definidas no artigo 19).

áreas de concessão – Estado de São Paulo: atuação da Telesp; regiões Norte e Nordeste, Estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo: atuação da Tele Norte-Leste; região Centro-Oeste, Estados do Paraná e Santa Catarina: atuação da Tele Centro-Sul; e território nacional para a telefonia de longa distância: atuação da Embratel) e o Plano Geral de Universalização do Serviço de Telecomunicações (estabelecimento de metas para telefones instalados, telefones públicos, prazo para atender a demanda, sendo que tais metas devem ser impostas à Embratel e às operadoras de telefonia responsáveis por cada área).

Dando seqüência aos aspectos cruciais da LGT, tem-se ainda a formulação de um aparato legal que se ocupasse com a classificação dos serviços de telecomunicações (regime público x regime privado)⁵²; com as modalidades, finalidades e âmbito de prestação dos serviços de telecomunicações; e com a abrangência dos mesmos no tocante ao público alvo (serviços de interesse coletivo x serviços de interesse privado)⁵³. É ainda nesta parte da lei que se define ser competência da Anatel estabelecer a estrutura tarifária para as mais diferenciadas modalidades de serviços (esta estrutura antes da LGT era definida de várias formas, como, por exemplo, a partir da inflação) – o que permitiria a redução das incertezas para os potenciais compradores quando se fosse privatizar.

E o quarto e último aspecto importante da LGT refere-se ao fato desta ter sido elaborada de forma a conceder uma abertura grande para a reestruturação da TELEBRAS (sendo permitido ocorrer fusão, cisão, incorporação, dissolução parcial do

⁵² BRASIL. Decreto Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. op. cit. nota 51. O artigo 63 da Lei nº 9.472/1997 define que: “Quanto ao regime jurídico os serviços de telecomunicações classificam-se em públicos e privados”. Parágrafo único: “Serviço de telecomunicações em regime público é o prestado mediante concessão ou permissão, com atribuição a sua prestadora de obrigações de universalização e de continuidade”. O artigo 79, § 1º e § 2º, da Lei nº 9472, apresenta as seguintes definições:

“Obrigações de universalização são as que objetivam possibilitar o acesso de qualquer pessoa ou instituição de interesse público de telecomunicações, independentemente de sua localização e condição sócio-econômica, bem com as destinadas a permitir a utilização das telecomunicações em serviços essenciais de interesse coletivo”.

“Obrigações de continuidade são as que objetivam possibilitar aos usuários dos serviços sua fruição de forma ininterrupta, sem paralisações injustificadas, devendo os serviços estar à disposição dos usuários, em condições de uso”.

⁵³ Resolução nº 73 da Anatel, de 25 de novembro de 1998, em seus artigos 15 e 16, explica que:

Art.15 “Quanto aos interesses a que atendem os serviços de telecomunicações classificam-se em serviços de interesse coletivo e serviço de interesse restrito”.

Art 16 “Os serviços de interesse coletivo podem ser prestados exclusivamente no regime público, exclusivamente no regime privado, ou concomitantemente nos regimes público e privado”.

sistema, dentre outros), deixando ainda entender que a privatização levaria a uma imediata abertura à competição na área de concessão.

Depois de todos estes elementos estarem organizados através da LGT, tornou-se propícia a reestruturação da TELEBRAS para as privatizações. Por ser um monopólio estatal que devesse assegurar direitos aos acionistas minoritários e por ser uma das maiores empresas do mundo a privatização do sistema TELEBRAS envolvia alto grau de complexidade. Considerando isto foram organizados três possíveis modelos de privatizações: modelo I – o governo venderia a sua participação no capital votante da TELEBRAS (que girava em torno de 52 %) a um investidor, assim todas as subsidiárias da TELEBRAS estariam automaticamente privatizadas e os acionistas minoritários teriam um único sócio. Contudo, este modelo, não era considerando viável dos pontos de vista econômico e político; modelo II – seria imposto à TELEBRAS, pelo acionista majoritário (o governo) que iniciasse as vendas de suas participações nas subsidiárias, porém poderia ocorrer das grandes empresas serem vendidas e das companhias menores tornarem-se pouco atraentes para o mercado; modelo III – este foi o modelo escolhido porque, ao mesmo tempo que ele assegurava ao Estado que ganhasse sozinho o prêmio, advindo do controle na privatização, ele também permitia que os acionistas minoritários não saíssem prejudicados e estabelecia um regime competitivo. Dessa forma a reforma nas telecomunicações aprovou a cisão da TELEBRAS em 12 *holdings*, no ano de 1998. Neste mesmo ano houve o leilão (para o qual se exigia, através do edital, a comprovação de capacidade técnica, econômica e financeira, e a experiência gerencial em empresas com faturamento superior a 50 milhões de reais por ano) para as vendas das empresas e em menos de seis horas todas elas foram leiloadas – o pagamento pela compra das empresas foi feito em três parcelas (40% era pago no ato da compra e as outras duas parcelas, de 30% cada uma, foram pagas em 12 e 24 meses). A TELEBRÁS dividiu-se em três empresas de telefonia fixa referente à divisão das áreas estipuladas através do Plano Geral de Outorgas – Telesp, Tele Norte-Leste, Tele Centro-Sul (hoje respectivamente: Telefônica Brasil, Telemar e Telecon), uma empresa de longa distância (Embratel) e oito empresas de telefonia celular (Banda A). Em regime de concorrência encontravam-se frente às empresas de telefonia fixa, as empresas espelho; frente à Embratel, a Intelig; frente à Banda A, as Bandas B e C.

3.4.1 Conseqüências das Privatizações

Pelo fato do governo não ter concedido um prazo para que os novos controladores das empresas se organizassem, muitos ganhos de produtividade, principalmente em resultados operacionais, foram transferidos aos usuários dos serviços prestados. Já no tocante à qualidade percebe-se que imediatamente às privatizações a mesma foi marcada por uma queda (reclamações aumentaram sobre problemas de cobranças e de tarifação indevidas dos serviços, de atendimentos inadequados, de interrupções na prestação dos serviços, de terceirização da manutenção das redes, etc.).

Muitas críticas também questionando a constitucionalidade da Anatel foram levantadas. Primeiramente apontou-se, como sendo inconstitucional um órgão denominado autárquico ter poder para atuar com total independência administrativa. Por outro lado, questionou-se, até mesmo, a existência dessa independência, uma vez que próprio artigo 18 da LGT limitava (e continua a limitar) o poder de ação da Anatel, quando definiu uma série de poderes (como instituir/eliminar prestações de serviços, aprovar plano de metas e outorgas e autorizar participação de empresas estrangeiras/brasileiras em consórcios para prover serviços de telecomunicações) sob responsabilidade do Presidente da República. Uma outra crítica considerava que funções como a de expedir normas quanto a outorgas e prestações dos serviços de telecomunicações deveriam ser dispostas pelo Legislativo e não por um órgão autárquico (como a Anatel).

Há ainda que se considerar as condições do setor privado após as privatizações das telecomunicações - a princípio todos os serviços de telefonia ficaram a cargo da prestadora privada; isto é, o Estado transferiu seu papel executor para as concessionárias. Estas, por sua vez, seguiram prestando seus serviços, atendendo às populações com terminais fixos e com TUP's, cumprindo metas estipuladas pela esfera federal. Contudo, pelo fato das empresas executarem os serviços em função da lucratividade, elas acabam sendo direcionadas a investirem unicamente naquilo que lhes garante um significativo retorno financeiro. Nestas condições muito se questiona acerca da telefonia rural. Ora, se o setor público era (antes das privatizações) incumbido de suprir as demandas da telefonia, nas zonas urbanas e nas zonas rurais, hoje necessariamente alguém deveria se responsabilizar pelas mesmas tarefas - e esse

alguém, respeitando a coerência do processo, seria o mercado. No entanto, as zonas rurais acabaram sendo excluídas desse processo, continuando assim sob responsabilidade do Estado.

3.4.2 Situação na Esfera Estadual no Período Pós-Privatização

Minas Gerais deixou, em quase todos os aspectos, de ser prestador direto dos serviços de telefonia, após as privatizações. Diz-se quase porque ainda restou para o setor público estadual, através do DETEL/MG, atender às localidades rurais que não são atendidas pela concessionária.

O quadro do setor de telecomunicações no Estado de Minas Gerais ficou estruturado da seguinte forma: a TELEMIG, que era a empresa-pólo, foi englobada quando houve a cisão do sistema TELEBRAS, passando para o controle da TELEMAR – que é atualmente a empresa privada concessionária dos serviços de telefonia fixa na maior parte do Estado mineiro. A TELEMAR integra 16 Estados, o correspondente a 64% do território nacional (Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo, Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Piauí, Ceará, Maranhão, Pará, Amazonas, Amapá e Roraima) e é geradora de mais de US\$ 300 bilhões do Produto Interno Bruto (PIB), tendo sob sua incumbência abrigar 87 milhões de pessoas, mais da metade da população brasileira. Porém, além da TELEMAR existe no Estado de Minas Gerais, na região do Triângulo Mineiro, uma empresa, conhecida como Companhia Telefônica do Brasil Central (CTBC), já mencionada antes, que possui o direito de ser concessionária dos serviços de telefonia fixa local nesta região.⁵⁴ Contudo, enquanto a CTBC presta os serviços de telefonia local no Triângulo Mineiro, a TELEMAR se ocupa com prestação dos serviços de longa distância na mesma região. se Considerando agora somente as áreas de atuação da TELEMAR na prestação dos serviços de telefonia fixa, tem-se que há pouco tempo entrou no mercado a empresa espelho, a VESPER – que é a responsável por prestar os mesmos serviços que a empresa concessionária, atuando dessa forma como concorrente direta.

⁵⁴ A CTBC já existia desde a época da TELEMIG e, por sinal, era famosa por prestar serviços de melhor qualidade.

O que se concluiu por meio deste histórico é que o papel desempenhado pelo Estado de Minas Gerais, enquanto agente público, foi sendo enfraquecido no decorrer dos anos. A princípio existia a TELEMIG e o COETEL que atuavam juntos e produziam grandes intervenções, até porque naquela época a demanda existente era muito grande. Contudo, hoje restou somente a atividade de telefonia rural para o setor público suprir. E já que isto foi o que restou, faz-se necessário entender como é prestada tal atividade. De que forma o Estado intervem? Quais os benefícios gerados? A quem esta atividade atende?

O próximo capítulo se ocupará em analisar como a intervenção do Estado de Minas Gerais vem sendo realizada na prestação deste serviço. Entraremos em uma nova discussão e, nesse sentido, questionaremos acerca dos meios e da forma pela qual o Estado vem intervindo. Depois de produzir expressivos resultados na expansão telefônica nos períodos compreendidos entre 1960/1980 o que será que o Estado de Minas Gerais tem conseguido alcançar em aspectos de eficiência e produtividade no tocante à demanda que se encontra atualmente sob sua responsabilidade?

4 ANÁLISE DA INTERVENÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS NA TELEFONIA RURAL

Observamos que ainda existe uma pragmática intervenção pública na prestação do serviço de telefonia rural. Contudo, o que se almeja saber, mediante esta constatação, é se esta intervenção do setor público estadual tem sido significativa - no sentido de estar suprindo a demanda existente.

Este capítulo, baseando-se nas informações e dados coletados, abordará de forma analítica e crítica a prestação do serviço de telefonia rural em Minas Gerais. Para isso observar-se-á a atuação do DETEL/MG - órgão que presta este serviço em toda a extensão do território mineiro. Tentar-se-á ponderar acerca da forma como a execução deste serviço vem sendo feita, de modo a revelar se a interferência estadual tem favorecido a geração de resultados positivos e expressivos. É claro que para a realização desta análise há que se fazer menção a outros elementos - como, por exemplo, o papel exercido pelo setor privado na execução do referido serviço.

De acordo com o que foi relatado no capítulo anterior, o DETEL/MG - se consolidou (em 1992) como autarquia - responsável pela formulação, execução e fiscalização da política estadual de telecomunicações. Atualmente, dentro do seu conjunto de atividades, encontra-se definida como sendo aquela pertencente à área finalística do Órgão, o serviço de telefonia rural. O decreto de nº 35.422, do ano de 1994, em seu artigo 2º, incisos III e V, declara o seguinte:

“Art. 2º - O DETEL/MG tem como finalidade formular, executar e fiscalizar a política estadual de telecomunicações, competindo-lhe ainda: (...) V-Elaborar e executar plano, programa e projetos referentes á repetição e retransmissão de sinais de televisão, comunicação de dados, **telefonia rural** e radiodifusão sonora, bem como os referentes às comunicações oficiais e centrais de comunicações privadas do Estado⁵⁵”;

⁵⁵ Os planos, programas e projetos referentes à comunicação de dados, às comunicações oficiais e às centrais de comunicações privadas do Estado já não são mais elaborados e executados pelo DETEL/MG - devido tanto à evolução das telecomunicações no Brasil (pois eram serviços prestados na época do telegrafo), quanto à criação de secretarias (como a Secretaria de Comunicação do Estado de Minas Gerais - que acabou assumindo as questões referentes às comunicações privadas do Estado).

4.1 Aspectos da Telefonia Rural

A telefonia foi o serviço de telecomunicações mais afetado pela privatização – por causa do choque ocorrido com a mudança do agente prestador da atividade. Engajado no grupo de telefonia fixa comutada (o qual pertence ao regime público)⁵⁶, o serviço de telefonia rural representa a expansão das linhas telefônicas e dos telefones públicos para as áreas rurais – localidades caracterizadas pela predominância da população mais pobre, de baixa renda, e por serem regiões de difícil acesso.

Hoje em dia, apesar de existirem poucos estudos sobre o tema, tem-se uma significativa preocupação com a telefonia rural. Ao se observar, por exemplo, os períodos compreendidos entre 1970 e 1980, nota-se que mesmo havendo uma certa preocupação, naquela época, com este tipo de serviço, o mesmo tendia a ser deixado de lado, em função de uma prioridade maior – que era a de expandir as linhas fixas de telefones para as zonas urbanas.

De acordo com a reportagem do Globo Rural, a Confederação Brasileira das Cooperativas de Energia, Telefonia e Desenvolvimento Rural diagnosticou, no ano de 2000, que aproximadamente 80% das propriedades rurais do país não possuíam acesso ao serviço telefônico. Outra fonte de informação que reforça estes dados, também relatada na reportagem, refere-se à Confederação Nacional da Agricultura (CNA). Conforme a CNA, somente 20% dos produtores rurais têm acesso a telefonia.⁵⁷ Nota-se que esta informação é relativa aos produtores – aqueles que precisam ter mínimas condições de trabalho para negociarem e investirem em suas produções – integrantes de um segmento relevante para a economia do país. É interessante considerar que estes dados são resultados gerados depois das privatizações, o que nos leva a pensar ou, pelo menos, a questionar em que medida as zonas rurais foram

⁵⁶ Para telefonia fixa comutada foram editados os planos: geral de metas de universalização; geral de metas de qualidade; e geral de outorgas. O Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) é o serviço de telecomunicações que, por meio de transmissão de voz e de outros sinais, destina-se à comunicação entre pontos fixos determinados, utilizando processos de telefonia. São modalidades do Serviço Telefônico Fixo Comutado, destinado ao uso do público em geral, o serviço local, o serviço de longa distância nacional e o serviço de longa distância internacional. Ver explicação sobre regime público na nota 52.

⁵⁷ LIMA, Ana Paula. Boca no mundo; O campo está ansioso para romper o isolamento e entrar na era moderna das comunicações. **Globo Rural**. São Paulo: Ed. Globo Online, julho de 1991. Disponível em: <<http://www.globorural.globo.com/>>. Acesso em: 08 ago. 2002. LIMA, Ana Paula. Telefonia rural; O calcanhar de Aquiles das operadoras. **Globo Rural**. São Paulo: Ed. Globo Online, 2000. Disponível em: <<http://www.globorural.globo.com/>>. Acesso em: 08 ago. 2002.

beneficiadas com o processo de privatização brasileiro. Uma questão que se pode apontar também é que ambos os dados se referem à telefonia fixa – esta, quando se trata da expansão de linhas telefônicas para zonas rurais, torna-se um serviço custoso para as empresas privadas, por ser pouco lucrativo para as mesmas. Uma saída imediata tem sido a instalação de telefones de uso público (TUP's) em diversas localidades, a fim de minimizar as disparidades regionais causadas, dentre outros fatores (como a má distribuição de renda), pela ausência de um serviço público básico, que é a telefonia fixa.

Um dos princípios que norteiam este serviço é o da universalização⁵⁸ - princípio que se encontra incorporado na Lei de nº 9.472/97 (em seu artigo 79, § 1º) e que se caracteriza por garantir o acesso de qualquer pessoa ou instituição de interesse público (independente de sua localização ou de sua situação sócio-econômica) aos serviços de telecomunicações, de regime público, que permeiam o interesse coletivo. Neste sentido, os segmentos sociais que teriam que se beneficiar com a universalização, sem dúvida alguma, deveria ser aqueles que se localizam em áreas de acessibilidade comprometida, com rendas muito baixas e sem condições de custear as instalações e as manutenções das linhas – as populações rurais. A empresa prestadora do serviço é obrigada, pela Anatel, a cumprir as metas de universalização (as concessionárias devem cumprir determinados prazos de instalação de telefones fixos). Um outro ponto crucial para estas populações é a criação do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST). Ao ser instituído em agosto de 2000, definiu-se que o FUST receberia recursos advindos da União, das prestadoras e da Anatel - os quais seriam aplicados na complementação das metas estabelecidas no Plano Geral de Metas, no atendimento às localidades com menos de cem habitantes, na implantação da telefonia

⁵⁸ A telefonia é considerada como serviço universal por ser um instrumento útil sob dois aspectos: em primeiro lugar, ele cumpre um papel (intrínseco à realidade dos cidadãos) que é o de promover a comunicação a longa distância (conectando assim parentes, amigos), o de possibilitar ao próprio cidadão ter acesso a bens, a serviços individualizados, a serviços sociais (como hospitais, bombeiros, polícia, etc), dentre outros e o de propiciar a concretização de negócios; em segundo lugar, o telefone torna-se importante porque produz benefícios econômicos, conforme afirma FIUZA e NERI (IPEA, 1998): "Os principais benefícios econômicos podem ser divididos em três áreas – as externalidades positivas de rede devido à expansão do acesso; as reduções nos custos de transação em mercados; e as reduções de custos imputáveis aos provedores de serviços de emergência e previdência aos que atualmente não têm telefone". Ver nota 52.

rural, dentre outras finalidades⁵⁹. Entretanto, ainda não houve investimentos na telefonia rural com os recursos do FUST e a previsão é de os mesmos venham a ser iniciados em meados de 2003.

Se as prestadoras dos serviços de telecomunicações têm que cumprir as metas de universalização e se o FUST (apesar de ainda não estar aplicando os seus recursos) foi criado para reduzir os índices de disparidade (proporcionando atendimento a povoados com menos de cem habitantes e implantando telefonia rural), como é possível a existência de dados tão desanimadores como aqueles apontados pela Conbrac e pela CNA? O que se sabe é que, mesmo sendo aqueles dados do ano de 2000 e mesmo estando as empresas privadas antecipando as suas metas (através do Plano de Antecipação de Metas/PAM), as zonas rurais ainda sofrem sobremaneira com a ausência de telefone – uma vez que inexistente no país, uma política com definição de metas objetivas, voltadas exclusivamente para a telefonia rural.

4.2 O Cenário Atual da Telefonia em Minas Gerais

Para uma melhor compreensão do cenário da telefonia fixa em Minas Gerais serão apresentadas as principais funções da Telemar⁶⁰ e do DETEL/MG, ou seja, os papéis dos agentes privado e público.

O quadro 1 servirá como ponto de apoio para a estruturação desta abordagem. Contudo nosso foco analítico recai sobre a telefonia rural e sobre a legalidade da atuação direta do setor público estadual neste serviço. Para isso, a princípio nota-se ser imprescindível que se conheça algumas das atuações e das características da concessionária⁶¹.

⁵⁹ BRASIL. Agência Nacional de Telecomunicações. Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000. Institui o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações. Disponível em: <http://www.mc.gov.br/fust/l_9998_17082000.htm> Acesso em: 30 ago. 2002.

⁶⁰ Juntamente com a Telemar foi inserida, há pouco tempo, no mercado mineiro, a concorrente direta desta prestadora, a Vésper. Entretanto, optou-se neste estudo por considerar somente a primeira – já que por ela ser a concessionária, incumbida de executar as metas de universalização.

⁶¹ ESCOBAR, João Carlos Mariense. **O Novo Direito de Telecomunicações**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999. A concessão, segundo ESCOBAR, refere-se à: “delegação da prestação de serviço público realizado pela entidade estatal, em cuja competência o mesmo ache, mediante contrato administrativo, bilateral e oneroso, precedido de licitação, a pessoa jurídica ou o consórcio, por prazo determinado e à conta e risco da concessionária, em consonância com os princípios regedores da Administração Pública”.

QUADRO 1 CENÁRIO ATUAL DAS TELECOMUNICAÇÕES EM MINAS GERAIS - SERVIÇO DE TELEFONIA FIXA

AGENTES ENVOLVIDOS NA EXECUÇÃO DIRETA DOS SERVIÇOS DE TELEFONIA FIXA	METAS A CUMPRIR	ÁREA DE ATUAÇÃO	PÚBLICO ALVO
TELEMAR	Cumpre as metas definidas pela Anatel (em âmbito federal) para as áreas de concessão da prestadora.	Atua na expansão de telefonia fixa, por linhas telefônicas físicas; ----- Atua na expansão de telefones de uso público (TUP's) por todo o território do estado.	População urbana. ----- População urbana –a cada 1000 habitantes deve-se ter um mínimo de 3 TUP's; ----- População rural pertencente a municípios que apresentem de 100 a 300 habitantes aglomerados. ----- Ao todo a concessionária presta seus serviços a 796, dos 853 municípios mineiros existentes. ⁶²
DETEL/MG	Cumpre as metas definidas pelo governo estadual.	Atua somente na telefonia rural.	Povoados e conglomerados, nas zonas rurais, que possuem menos de 300 habitantes.

Fonte: Telemar; DETEL/MG.

A Lei nº 8.987/95 nos diz que toda concessão possui cláusulas relativas: “ao objeto, à área e ao prazo de concessão; ao modo, forma e condições de prestação do serviço; aos critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço; ao preço do serviço e aos critérios e procedimentos para reajuste e a revisão das tarifas; aos direitos, garantias e obrigações do poder concedente e da concessionária, inclusive os relacionamentos às previsíveis necessidades de futura alteração e expansão do serviço e conseqüente modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos e das instalações; aos direitos e deveres dos usuários para obtenção e utilização do serviço; às penalidades contratuais e administrativas da concessionária, e sua forma de aplicação; aos casos de extinção da concessão; aos bens reversíveis; às condições para prorrogação do contrato; à obrigatoriedade, forma e periodicidade da prestação de contas da concessionária ao poder concedente”.

⁶² Consulta no *site* da Telemar (www.telemar.com.br).

Primeiramente, fazendo uma abordagem em termos legais, comprova-se que após a Emenda de nº 8 (da Constituição Federal/88) - que foi responsável por assegurar a delegação executiva (irrestrita) exclusivamente para execução material do serviço utilitário de telecomunicações – a União (apesar de ainda ser titular exclusiva do serviço concessionado, permitido ou autorizado) e os Estados federados definitivamente abriram mão da execução material direta do serviço público não essencial. Em outras palavras, quer se dizer aqui que legalmente não compete nem à União, nem ao Estado de Minas Gerais (objeto do estudo) – enquanto entes públicos – executar os serviços de telecomunicações. Assim, precipitadamente poder-se-ia tirar a conclusão de que no território mineiro, a atuação do DETEL/MG, sob o aspecto legal, torna-se totalmente questionável. Porém, a questão em discussão priorizará não o fato da intervenção estadual ser ou não legal, mas sim dois outros aspectos – primeiro, o fato de a mesma ser útil ou não; e segundo o fato da mesma estar sendo ou não prestada de modo produtivo e eficaz.

A Telemar dá cobertura a 796 municípios mineiros, dos 853 existentes no Estado⁶³. Hoje, a operadora antecipou as metas de universalização em Minas Gerais (e também nos outros estados federados de sua competência). Com o Plano de Antecipação de Metas, a prestadora cumpriu, já em dezembro de 2001, as metas previstas para dezembro de 2003 – proporcionando assim um aumento significativo do número de localidades mineiras atendidas. Para cada mil habitantes nas zonas urbanas, a meta foi a de que se tivesse um mínimo de três telefones públicos (sendo que os aparelhos deveriam estar dispostos de forma que o deslocamento máximo do usuário fosse de 300 metros).⁶⁴

Como estamos nos remetendo exclusivamente à telefonia rural, é imprescindível advertir que, dentre os diversos serviços de telefonia oferecidos pela

⁶³ As cidades não cobertas pela Telemar são aquelas atendidas pela CTBC na região do Triângulo Mineiro.

⁶⁴ Estas metas (no Plano Geral de Metas) estavam definidas da seguinte forma: as concessionárias eram obrigadas a cumprir prazos de instalação de telefones fixos (terminais públicos e privados) - tendo que suprir a demanda de todas as cidades com mais de 1000 habitantes até 2001; tendo que, até 2003, atender a todas as cidades com mais de 600 habitantes; e tendo ainda que, até 2005, atingir as localidades com mais de 300 habitantes. Somente com o cumprimento destas metas é que as concessionárias teriam autorização para atuar fora de sua área de concessão.

** Dados disponíveis no site da Telemar.

Telemar, a telefonia de uso público será o nosso eixo de interesse. A concessionária, ao antecipar as metas, despendeu um grande investimento em TUP's, levando os mesmos a todas as localidades entre 300 e 600 habitantes. Considerando ainda este tipo de telefonia, a Telemar já tem estipulado como próxima meta a cumprir a instalação de TUP's em todas as localidades que possuam entre 100 a 300 habitantes, no máximo até dezembro de 2005. A tabela 1 apresenta os dados relativos à telefonia pública desenvolvida pela Telemar.

TABELA 1 REALIZAÇÕES DA TELEMAR NA TELEFONIA PÚBLICA MINAS GERAIS - 1998-2001**

ANO	TELEFONES PÚBLICOS EM SERVIÇO
1998	44 mil
1999	63 mil
2000	73 mil
2001	124 mil

Fonte: Telemar

Dos 724 mil orelhões em funcionamento no país, nas áreas de atuação da Telemar, aproximadamente 124 mil encontram-se espalhados pelo espaço urbano e rural do Estado de Minas Gerais.

Portanto, faculta-nos observar que - por se ter bem delimitada a área de atuação da concessionária dos serviços telefônicos no Estado - restou-se ao DETEL/MG exercer suas atividades nas áreas que não são de competência da operadora. O Órgão estadual presta os serviços de telefonia rural desde o ano de 1988; porém, antes deste período os mesmos eram executados pelo Departamento Estadual de Águas e Energia Elétrica (DAE)⁶⁵.

Diferentemente da Telemar que instala telefones públicos nas zonas rurais, o DETEL/MG utiliza-se de um sistema, denominado Sistema Rádio Monocanal - o qual proporciona a instalação de postos telefônicos para servir às populações

⁶⁵ A telefonia rural começou a ser prestada pelo Estado de Minas Gerais no ano de 1983.

daquelas localidades rurais. A execução da telefonia rural pelo departamento tem então como público-alvo os vilarejos e os povoados que possuem menos de 300 habitantes. Desde sua implantação, o Programa Estadual de Telefonia Rural já instalou 562 postos telefônicos (sendo que destes alguns já foram desativados, pois a Telemar já os alcançou, devido ao cumprimento do PAM). Poder-se-á pensar que a situação, antes das privatizações, pelo próprio caráter expansionista das telecomunicações naquela época, era bem pior. Entretanto, o que se observa é que, atualmente, existem cadastrados no DETEL/MG cerca de 900 pedidos que se encontram na fila de espera para serem atendidos. A solicitação normalmente é feita por prefeitos, líderes políticos e deputados que encaminham os pedidos (de estudos de viabilidade) para instalação de um posto telefônico (em determinada região) por fax ou por carta, quando não, por via telefônica. Isso nos revela que além da existência de um número elevado de solicitações, o Estado não tem conseguido responder a demanda latente nas comunidades rurais mineiras. Quando encaminhada ao Órgão, a solicitação vai automaticamente para o cadastro do Departamento.

Caso o solicitante tenha interesse em arcar com os custos dos equipamentos⁶⁶, o DETEL/MG disponibiliza uma equipe técnica para realização de visitas na área de instalação e de testes, e posteriormente para a instalação do Sistema Radio Monocanal. Os custos para o Órgão, neste caso, seriam: os gastos com combustível (devido ao deslocamento dos técnicos para as localidades – ida e volta) e com as diárias (gastos com hospedagem e alimentação dos técnicos – que se instalam em pousadas). Estes custos podem ser pagos ou através dos recursos próprios da autarquia ou por meio do Tesouro estadual. Para a realização de manutenção, que também é concedida pelo Órgão, a prefeitura estabelece um contrato com o prestador.⁶⁷ Por outro lado, existe também o caso do solicitante que não pode arcar com os custos dos equipamentos. Neste tipo de ocorrência, o DETEL/MG (atendendo aos povoados que já estão cadastrados) utiliza os recursos próprios para investir na compra de equipamentos e subseqüentes instalações dos postos telefônicos.

⁶⁶ Os equipamentos são: o sistema rádio monocanal, cabos, antenas, conectores, dentre outros.

⁶⁷ O contrato vigente estabelece hoje um pagamento no valor de R\$ 30,00 mensal, por parte do solicitante ao Órgão.

4.3 Análise da Atuação do DETEL/MG

É interessante chamar a atenção para o fato de que o número de localidades cadastradas poderia ser expressivamente maior, se, ao invés dos solicitantes demandarem junto ao prestador, o DETEL/MG estabelecesse uma política de mapeamento do território mineiro a fim de, não só, descobrir as localidades que precisam de atendimento de telefonia rural, como também de elaborar um planejamento que agrupasse a demanda real e priorizasse o atendimento do Estado. É exatamente nesta questão que se pode apontar a primeira falha do setor público na prestação deste serviço – o DETEL/MG, enquanto ente público, deveria trabalhar e funcionar para suprir toda a demanda estadual e não simplesmente atender aos solicitantes. Afinal, como saber qual a verdadeira demanda e quais as prioridades? As 900 localidades cadastradas representam quantos por cento da demanda total da zona rural mineira? Em 2001, foi desenvolvido um projeto de telefonia rural⁶⁸ – este estudo concentrou-se – ao invés de priorizar a expansão de telefonia de uso público (levando Tup's para as localidades rurais), – na expansão da telefonia através da instalação de terminais fixos nas residências rurais. Para isso mensurou-se a seguinte demanda:

TABELA 2 - DEMANDA POTENCIAL TOTAL PARA TELEFONIA RURAL EM MINAS GERAIS

QUANTITATIVO DE TERMINAIS RURAIS PLANEJADOS ATÉ 2005 - ENVOLVENDO TODOS OS POVOADOS, AS FAZENDAS E OS DISTRITOS⁶⁹					
ANO	2001	2002	2003	2004	2005
Povoados	28.390	29.062	29.808	30.005	31.457
Fazendas	76.381	80.201	84.211	92.632	106.526
Distritos	47.900	47.292	46.835	46.435	46.093

Fonte: Plano Mineiro de Telefonia Rural (2000)

⁶⁸ Plano Mineiro de Telefonia Rural (2000).

⁶⁹ Este projeto exclui os seguintes distritos mineiros: Barreiro e Venda Nova (na capital de Belo Horizonte); Carvalho de Brito (no município de Sabará); Parque Industrial (no município de Contagem); Senador Melo Viana (no município de Coronel Fabriciano); Parque Durval de Barros (no município de Ibité); Barra Alegre (no município de Ipatinga); Justinópolis (no município de Ribeirão das Neves); São Benedito (município de Santa Luzia); e Cachoeira do Vale (no município de Timóteo).

Apesar dos dados se referirem ao quantitativo de terminais fixos, estes números podem ser considerados como indicadores de uma demanda extensa – sugerindo que há possibilidade de se ter um número de demandantes pela telefonia (na zona rural) muito maior do que as 900 localidades cadastradas no DETEL/MG. É no mínimo intrigante pensar que, enquanto o estudo retrata haver uma demanda por terminais rurais, de 29.062 povoados em 2002⁷⁰, o Órgão público trabalhe com a perspectiva de atender a somente 900 solicitantes por postos telefônicos. Ainda que esse número de solicitantes cadastrados no DETEL/MG se aproxime, quantitativamente, da real demanda global do Estado, entende-se ser inconcebível que o setor público estadual trabalhe sem uma mínima organização, sem um mínimo conhecimento e reconhecimento de quantos e de quais povoados abaixo de 300 habitantes necessitam de telefonia. A realidade é que o Estado presta um serviço, sem ao menos, ter noção de quais e de quantas são as outras localidades mineiras que demandam pelo mesmo. Outro ponto que auxilia essa desorganização se refere ao fato do cadastro, feito pelo DETEL/MG, não apresentar sequer informações acerca do número de habitantes presentes nas localidades solicitantes. Isto significa que - além de não planejar e de não saber quantos outros povoados deveriam estar sob o âmbito de sua atuação – o Estado não tem conhecimento sobre a parcela da população rural que ele atinge com a instalação dos postos, não sabendo assim qual o impacto que este atendimento vem gerando nas comunidades e nos povoados.

Abordaremos agora os dados referentes aos aspectos históricos que nos auxiliarão na compreensão da evolução das instalações de postos telefônicos pelo DETEL/MG. É importante deixar claro que estamos partindo da idéia já concebida de que a interferência do Estado neste tipo de serviço se faz necessária, principalmente porque se o mesmo não intervir nenhuma outra entidade ou empresa irá fazê-lo. Portanto, o que nos resta é desvendar se a forma como a intervenção está sendo feita tem produzido resultados positivos e se tal prestação tem sido agregada de qualidade e rapidez. Para explicitar esta questão é importante a observação da tabela 3 – que trata dos números de postos instalados desde o ano de 1983 (início da atuação do estado na telefonia rural) até o ano de 2002.

⁷⁰ Estes dados foram calculados a partir de: índices (como o Índice de Desenvolvimento Humano), dados populacionais (fonte do IBGE), dentre outros.

TABELA 3 - POSTOS TELEFÔNICOS INSTALADOS PELO SETOR PÚBLICO ESTADUAL EM MINAS GERAIS (1983-2002)

ANO DE INSTALAÇÃO	NÚMERO DE POSTOS INSTALADOS
1983	02
1984	03
1985	08
1986	44
1987	51
1988	88
1989	38
1990	58
1991	53
1992	37
1993	14
1994	16
1995	55
1996	07
1997	05
1998	43
1999	----
2000	09
2001	24
2002 (até mês de setembro)	07
TOTAL	562

Fonte: DETEL / MG

Antes do DETEL/MG ter assumido esta competência da telefonia rural, o Estado de Minas Gerais havia instalado 108 postos telefônicos. Já em 1988, com a inserção da autarquia na prestação do serviço o número de atendimentos foi de 88 instalações. Observando a evolução na quantidade de postos instalados, nota-se que antes das privatizações, os números de instalações variavam muito (88 postos instalados/1988; 51 postos instalados/1987; 38 postos instalados/1989; 53 postos instalados/1991; 14 postos instalados/1993; 7 postos instalados/1996; 5 postos instalados/1997). Após as privatizações tem-se já em 1998 43 postos instalados, número próximo aos de 1986. No ano de 1999, não houve instalação de nenhum posto telefônico. E o que se diagnostica é que do ano de 2000 até 2002, apesar dos 24 postos instalados em 2001, houve uma queda da prestação dos serviços em relação a períodos como 1986 a 1992 (que foi marcado por um número médio de instalações feitas). Poder-se-á apontar que os números tenham sofrido redução por causa do impacto das privatizações e realmente existe um embasamento para isso – uma vez que muitas das localidades atendidas pelo DETEL/MG eram, antes de 1998, áreas não atingidas pelas estatais da Telebrás. Quando a concessionária (Telemar) entrou em operação e teve que cumprir metas, atingindo as regiões entre 300 e 600 habitantes, a ação do DETEL/MG nestas localidades perdeu o significado. Entretanto, outra explicação para esta redução talvez se volte para a insuficiência de recursos orçamentários.

Observe que em 20 anos de intervenção estadual, foram atingidas unicamente 562 localidades. O que nos permite dizer, a princípio (se a prestação do serviço continuar sendo realizada nos moldes como tem sido feita), que os 900 povoados cadastrados no DETEL/MG ainda terão que esperar muito tempo para serem atendidos. Ressalta-se ainda a importância de se levar em consideração, mais uma vez, a questão da ausência de planejamento – se em 20 anos conseguiu-se atender um número tão baixo de povoados, é difícil imaginar quanto tempo ainda se levará para suprir, sem nenhum planejamento, uma demanda elevada de 900 localidades?

Se pudéssemos fazer uma média entre o número de postos telefônicos instalados (sem relevar a questão das privatizações) e os anos de atuação do DETEL/MG, na prestação deste serviço, veríamos que em média o Estado atendeu e deveria perseverar atendendo, aproximadamente, a 28 solicitações por ano. Ponderando

ainda sobre estes cálculos observaríamos que para suprir a demanda das 900 localidades cadastradas (sem considerar que este número, no decorrer dos anos, poderá aumentar), o DETEL/MG levaria cerca de 32 anos – o que nos arremessaria para o ano de 2034. Cabe advertir que esta análise só se torna válida, se o DETEL/MG vier a atender a um número mínimo de 28 localidades por ano. No entanto, ao observarmos o quadro novamente veremos que se o Estado continuar prestando seus atendimentos em taxas anuais tão baixas, com toda certeza, a autarquia só conseguirá completar os 900 atendimentos bem depois do ano de 2034.

É óbvio que se trata de uma projeção baseada em dados históricos, até porque os atendimentos realizados pelo departamento dependem de variáveis que fogem ao controle do Órgão, como a liberação de recursos financeiros. Entretanto, o que se quer chamar a atenção é para o fato de que, mesmo com tantas mudanças de governos no Estado de Minas Gerais nestes 20 anos de intervenção estadual na telefonia rural, não se percebeu nenhuma transformação no comportamento dos governantes - que se rendesse a uma maior valorização e a um maior incentivo orçamentário para a prestação deste serviço.⁷¹ Não existe então uma mobilização por parte do Estado que priorize a expansão da telefonia na zona rural.

Além dessa falta de interesse estadual em investir em telefonia rural, nota-se que a prestação do serviço, do modo como é realizada, retrata uma expressiva inoperância do setor público na execução do mesmo. Como pode um Órgão público que possui uma demanda de 900 localidades atender um número tão baixo de solicitantes por ano? Qual a explicação para isso? Poder-se-ia dizer que o Órgão não possui uma política de atuação bem estruturada? Quais seriam as causas dessa inoperância?

4.3.1 Análise da Atuação do DETEL/MG: quanto à viabilidade técnica

Vamos nos deter no exemplo deste ano de 2002, no qual houve uma programação orçamentária anual que especificava como meta a instalação de 80 postos

⁷¹ E as expectativas para o futuro não são boas, já que a situação orçamentária no Estado mineiro tem apresentado aspectos negativos (dívida interna e gastos com pessoal elevados - incorporando quase que 70% da receita estadual) o que nos direciona a pensar que os investimentos em telefonia rural, por serem parte de um serviço não-essencial serão lançados em segundo plano.

telefônicos. Primeiramente iremos verificar se a definição desta meta era viável. O maior número de postos já instalados em toda a história do Órgão (vide quadro1) foi de 88 em 1988. Posteriormente o número que chegou mais perto deste foi no ano de 1990 no qual foram instalados 58 postos. Observando este dado poderíamos concluir que se o DETEL/MG já executou 88 atendimentos de telefonia, a instalação de 80 postos estaria dentro de suas condições. Todavia, devemos compreender que a realidade do ano de 1988 é diferente da que se apresenta em 2002 e, por isso, temos que avaliar um outro parâmetro referente à capacidade técnica. Ou seja, descobrir - a partir da relação estabelecida entre o número de técnicos disponíveis e do tempo médio que os mesmos despendem na prestação do serviço - se o Órgão conseguiria realizar estes atendimentos até o fim de 2002.

Vejamos o seguinte: existem atualmente na autarquia 5 técnicos que são utilizados na consecução da atividade de telefonia rural⁷² e para cada viagem de trabalho usufrui-se de 1 ou 2 destes técnicos. Sendo assim, dividindo os mesmos em equipes haver-se-ia a possibilidade de se formar de 2 a no máximo 5 equipes. Trabalharemos com a hipótese de se formarem somente 3 equipes. Segundo informações obtidas no Órgão, cada equipe despende em média de 3 a 5 dias para a efetiva instalação de um posto telefônico (incluindo tanto os testes, como a instalação do telefone propriamente dita).⁷³ Analisemos dessa maneira (considerando que para cada posto instalado gasta-se 5 dias e há 3 equipes trabalhando) teremos que em 1 mês cada equipe instalaria 4 postos, o que daria um total de 12 postos em funcionamento por mês. Como são 12 meses durante o ano, surpreendentemente o DETEL/MG, em termos de capacidade técnica, se apresenta em condições (na pior das hipóteses, pois calculamos em cima do número máximo de dias para instalação e do número mediano de equipes) de realizar a instalação de 144 postos por ano – neste sentido o Órgão supriria a demanda das 900 localidades cadastradas em até 6 anos e meio. Por outro lado, levando em consideração o período de férias dos servidores – poderíamos reduzir com segurança para um número mínimo de 120 postos a serem instalados por ano. Vemos a partir disso que o problema da inoperância não está na viabilidade técnica da

⁷² Destes 5 técnicos somente 2 estão inseridos unicamente no planejamento e na execução da atividade de telefonia rural – os outros 3 são utilizados nas viagens para testes e para instalação de postos, porém exercem também outras atividades (elaboração de projetos, laboratório, etc).

⁷³ De acordo com dados do próprio DETEL/MG.

autarquia. Então aonde encontraremos respostas para a fraca atuação do setor público estadual na execução desta atividade?

4.3.2 Análise da Atuação do DETEL/MG: quanto à viabilidade econômica

O DETEL/MG planejou investir, neste ano de 2002, o valor de R\$ 400.000,00 na telefonia rural, instalando 80 postos. Ou seja, um custo médio de R\$ 5.000,00. Entretanto, o investimento deste ano, com as 7 instalações que foram realizadas, não passou de R\$ 35.000,00. Recordemos que a média calculada (com base nos dados históricos) de instalação de postos por ano era de 28, o que significaria colocar em funcionamento cerca de 2,4 postos por mês. Se fizermos os mesmos cálculos ponderando sobre a meta do Órgão para 2002, veremos que em média a autarquia deveria estar instalando neste ano aproximadamente 7 postos telefônicos por mês – este número corresponde exatamente ao montante de postos instalados durante todo o período deste ano, que compreendeu os meses de janeiro a setembro. Se utilizarmos destas médias (de 2,4 e de 7) para obtermos alguns resultados plausíveis para estes últimos meses (outubro, novembro e dezembro - que restam para findar o ano) diagnosticaremos dados alarmantes. A princípio, ao considerar a média de 2,4 postos instalados mensalmente, descobriremos que - se o Órgão colocar em funcionamento o número de postos configurados nesta média para estes 3 meses – serão consolidadas até o final do ano mais 7 instalações, o que nos levaria a findar 2002 com um número total de 14 postos instalados. Este resultado se mostraria extremamente deficitário, pois 14 postos não representariam 20% do número de instalações previstas nas metas propostas do exercício de 2002. Além disso, 14 postos representariam a consolidação de apenas 50% da média anual que deveria ser cumprida pelo DETEL/MG com base na evolução histórica do número de instalações já realizadas. Por outro lado, se nos atermos à média de 7 postos mensais, teremos que nestes 3 últimos meses a autarquia instalaria ao todo mais 21 postos – que somados aos já instalados atingiriam um total de 28 postos. Este resultado diferentemente do outro atingiria o total da média anual (que é embasada nas referências históricas), porém, significaria somente o cumprimento de 35% do que foi estipulado como sendo a meta vigente para o ano.

Mediante estas informações pode-se perceber que o saldo produzido pelo DETEL/MG, na execução da telefonia rural, encontra-se notavelmente negativo. Pior

que considerar estes dados calculados acima, é conceber que existe a possibilidade real do Órgão não instalar nem mais um posto telefônico neste ano, além dos 7 que já foram instalados. Considera-se essa possibilidade devido aos dados históricos – que nos revelam as constrangedoras atuações do Órgão em anos recentes, como 1996 (7 postos instalados), 1997 (5 postos instalados) e 2000 (9 postos instalados). Mas afinal qual a despesa do DETEL/MG com este serviço? Cabe-nos refletir aqui se vale a pena o Órgão ser o prestador direto desta atividade, na medida em que apresenta resultados ínfimos para a população. Será que os custos do Estado não estão sendo maiores que os benefícios gerados?

A autarquia calculou para o exercício de 2002 uma despesa de R\$ 1.084.526,00 com o serviço de telefonia rural – tal despesa se encontra distribuída em gastos com: pessoal e encargos sociais, outras despesas correntes e investimentos. Se pontuarmos sobre esta despesa prevista observar-se-á que o valor de R\$ 578.526,00 advém de recursos do tesouro e que o valor restante de R\$ 506.000,00 é originário de recursos próprios – arrecadados pelo Órgão a partir, principalmente, da prestação dos serviços de radiodifusão.⁷⁴ A tabela 4 nos ajudará a termos maior clareza a respeito destes valores.

TABELA 4 – DETALHAMENTO DE DESPESAS DO DETEL/MG COMA ATIVIDADE DE TELEFONIA RURAL (ANO DE 2002)

Despesas previstas no exercício de 2002	Valores (R\$)
Pessoal e encargos sociais	578.526(RT) 40.000 (RP)
Outras despesas correntes	66.000 (RP)
Investimentos	400.000 (RP)
Total	1.084.526,00

Fonte: Quadro de Detalhamento da Despesa – Fiscal (2002) do DETEL/MG

⁷⁴ O DETEL/MG presta, além da telefonia rural, o serviço de radiodifusão – no qual ele atua tanto na retransmissão de sinais de TV como na manutenção. Existe atualmente no DETEL/MG um programa de interiorização dos sinais da TV Minas para todo o território mineiro. O objetivo da Rede Minas é permitir que toda a população mineira tenha acesso garantido às suas programações. O papel da autarquia neste serviço é o de realizar os estudos de viabilidade e retransmitir os sinais da TV para os municípios, os quais ainda não são atingidos pela mesma.

Dentre estas despesas previstas existem aquelas que poderão sofrer variações significativas em seus valores durante o ano (como por exemplo, as despesas com investimento – R\$ 400.000,00, das quais, conforme vimos, só foram realizados gastos de R\$ 35.000,00) e aquelas que se caracterizam por possuírem valores ou gastos fixos (como, por exemplo, as despesas com pessoal civil e obrigações patronais). Estas últimas despesas são pagas, quase em sua totalidade com recursos do tesouro, e são consideradas como sendo custos invariáveis e constantes.

Consideremos o seguinte: suponhamos que o DETEL/MG finalize este ano com 7 postos instalados (como ocorreu em 1996). Primeiramente, devemos estar cientes de que se o Estado tem um custo fixo de R\$ 618.500,00 por ano, esta despesa teria que ser rateada entre o número de postos instalados no ano. Quanto mais postos se instala, mais bem aproveitado e justificável será o gasto do Estado com pessoal e encargos sociais na consecução dessa atividade de telefonia. Lembremo-nos do cálculo acerca da capacidade técnica do Órgão, no qual demonstramos ser tecnicamente possível que sejam instalados por ano um número de 144 postos telefônicos, ou pelo menos (devido aos fatores característicos da máquina pública) um número mínimo de 120 postos. Iremos fazer agora um cálculo que se embasará neste último número. Dividindo R\$ 618.500,00 por 120 postos chegaremos à conclusão de que o ideal seria que cada posto instalado pelo DETEL/MG tivesse um custo médio anual (por despesas de pessoal e encargos sociais) de R\$ 5.154,00. No caso da meta anual de 2002, dividiríamos R\$ 618.500,00 por 80 postos e acharíamos que cada posto deveria custar (novamente analisando em termos de despesa com pessoal e encargos sociais) cerca de R\$ 7.731,00 por ano (mais de R\$ 2.000,00 de diferença, se compararmos ao cálculo anterior). Contudo, estamos considerando que a autarquia findará o exercício de 2002 com apenas 7 postos instalados. Isso constitui dizer que a despesa de R\$ 618.500,00 será distribuída entre estes postos telefônicos. Nesta situação, ao dividirmos a despesa pela quantidade de postos, nos depararemos com os subseqüentes valores: o custo com pessoal e encargos sociais de um posto será de R\$ 88.357,00. Assim, teríamos que em 2002, o custo médio - por despesa de pessoal e encargos sociais - de instalação de um posto seria equivalente a um valor 17 vezes maior que o custo ideal e 11 vezes maior que o custo da meta prevista para este ano, se a mesma viesse a ser cumprida.

Definitivamente, se nos atermos exclusivamente aos resultados destes cálculos entenderemos que não é uma alternativa viável o Estado continuar prestando um serviço da maneira com vem prestando - uma vez que, o mesmo, não consegue obter retornos favoráveis nem para si e nem para a população. Hipoteticamente, se o serviço executado pelo DETEL/MG fosse executado por uma empresa privada⁷⁵ ele custaria em média R\$ 4.500,00. Embora este valor seja bastante realista, iremos utilizá-lo simplesmente como um parâmetro - até porque o valor de cada posto telefônico calculado pela autarquia, não foge muito disso, sendo de R\$ 5.000,00. Observemos o que se segue: se o recurso gasto com pessoal e encargos sociais (consideremos apenas o valor correspondente ao que o tesouro repassa para o Órgão, ou seja, R\$ 578.526,00) fosse usado para contratar uma empresa privada - a fim de instalar os postos telefônicos nas localidades cadastradas no DETEL/MG - iríamos nos deparar com resultados muito mais significativos que os apresentados pelo setor público. Tomemos agora, para corroborar esta afirmativa o parâmetro, definido acima, sobre o custo de cada posto. Se um posto instalado por custa em torno de R\$ 4.500,00 e, de acordo com os dados orçamentários da autarquia, estamos certos que para a mesma, um posto custa R\$ 5.000,00 poderemos seguramente estipular um valor acima destes para embasar nossa análise - pois de tal modo não haverá riscos de erros. Definiremos então que, ao contratar determinada empresa, o DETEL/MG desembolsará por posto instalado, o valor equivalente a 1% da despesa advinda do tesouro (isto é, o custo de cada posto será de R\$ 5.785,26). A partir deste exemplo, constataremos que terceirizando a atividade de telefonia rural, ao fim de um ano, o Estado teria proporcionado a instalação de 100 postos telefônicos - demanda jamais atendida pelo mesmo.

Assim, enxerga-se, pelo menos no que diz respeito ao aspecto econômico, que a terceirização da atividade de telefonia rural seria a solução mais conveniente e sábia a ser adotada pelo setor público de Minas Gerais. Terceirizar o serviço, não só produziria um número de atendimentos mais preciso, como também contribuiria para uma maior agilidade na expansão da telefonia - o que traria benefícios mais rápidos para as comunidades rurais demandantes da mesma.

⁷⁵ Este serviço seria contratado sem levar em consideração os custos de manutenção.

4.3.3 Análise da Atuação do DETEL/MG: quanto aos seus limites de intervenção – Relação com Telemar

Há um outro ponto crucial a se discutir que se refere à relação estabelecida entre o DETEL/MG e a Telemar na prestação da telefonia rural. Neste sentido, existem duas análises a serem feitas. A primeira nos levará a compreender, que à medida que o tempo for passando, a autarquia não precisará mais intervir na prestação desta atividade – uma vez que a prestadora privada assumirá a consecução da telefonia nas comunidades rurais hoje atendidas pelo setor público. Já a segunda análise tomará um rumo contrário a primeira – evidenciando que na realidade a atuação do DETEL/MG ainda persistirá por longos anos.

Começemos então estudando a primeira versão analítica. A prioridade do DETEL/MG é a de suprir a demanda das comunidades abaixo de 300 habitantes. Entretanto, como meta a ser cumprida, a Telemar atingirá, até 2005, as localidades que possuem uma população acima de 100 habitantes – levando a todos os aglomerados a telefonia de uso público, com a instalação de TUP's. Presume-se então que uma grande parte do público, atendido pela autarquia, deverá ser englobada pela prestadora privada. Poder-se-ia concluir que houve assim uma convergência e uma sobreposição de funções entre o setor privado e o setor público. Quais seriam as vantagens disso? A vantagem maior seria para as comunidades rurais que estariam obtendo mais rapidamente os serviços de telefonia. Às comunidades não interessa se o prestador é o DETEL/MG ou a Telemar, o que elas querem é usufruir o serviço, o qual acreditam terem direito. Já para a concessionária, poder-se-ia pensar que uma vantagem talvez fosse o fato de que enquanto o Estado estivesse assumindo gastos com instalação de postos telefônicos, os custos da mesma estariam sendo reduzidos. Isto porque se numa localidade (na qual a prestadora tiver que instalar um TUP) porventura já houver um posto telefônico, entender-se-ia que a mesma se sentiria desobrigada a prestar o seu atendimento naquela região. Neste caso, teríamos então a impressão de que, para a Telemar, a intervenção estadual na telefonia, seria significativamente lucrativa. No entanto, segundo informações obtidas no DETEL/MG, a empresa privada tem por dever que instalar TUP's em todas as localidades sob sua responsabilidade, independente se nestas já existirem postos telefônicos ou não. E por último, acredita-se que seria quase impossível enxergar uma vantagem para o setor público estadual. Talvez pudéssemos considerar que, ao invés de vantagem, o Estado estaria sendo acometido por desvantagens – já que ao estar intervindo na consecução de uma atividade (que não era suprida anteriormente pelo setor

privado, mas que agora este estaria passando a suprir) o setor público tenderia a estar despendendo recursos orçamentários *a priori* importantes numa atividade, na qual sua intervenção direta já não se fazia necessária. Isto significaria que os gastos governamentais que poderiam estar sendo utilizados em outras áreas (como saúde, educação, segurança, etc) continuariam inutilmente sendo empregados na execução deste serviço.

Pensemos por um instante nas 900 localidades rurais cadastradas no DETEL/MG. Suponhamos que – considerando novamente o maior número de instalações já feitas pelo DETEL/MG (88 postos) – fosse deliberada legalmente, pelo governo de Minas Gerais, uma meta para a telefonia rural da seguinte maneira: a partir do ano de 2003, o Estado se encontraria legalmente obrigado a atender um mínimo de 90 localidades rurais, instalando assim um mínimo de 90 postos telefônicos por ano. Se neste exemplo houvesse a possibilidade de não se considerar as interferências orçamentárias, nem o fato de 90 postos ser uma meta muito audaciosa (se comparada aos dados da tabela 3), observaríamos que para atender a todas as localidades cadastradas o Órgão levaria um período de 10 anos. Ora, ainda que estas otimistas expectativas fossem verdadeiras, não seria justificável a intervenção do Estado, sob o ponto de vista de que a Telemar em 2005 já teria atendido à maior parcela das localidades cadastradas no DETEL/MG.

É mediante esta lógica, que entraremos na discussão da segunda versão analítica. Embora exista uma coerência que nos leve a associar o cumprimento das metas de universalização com uma perda da necessidade do Estado de intervir, veremos adiante que esta é uma idéia falsa. A Telemar para atender às comunidades rurais toma como base a definição de localidade fornecida pela Anatel, através do Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU)⁷⁶. Isto quer dizer que a execução das atividades por parte da prestadora atinge unicamente às localidades que se encaixem no perfil definido pelo PGMU. Assim se existirem localidades (que se enquadrem no padrão populacional adotado para a meta de 2005 - entre 100 e 300 hab), mas que, por exemplo, não possuam um aglomerado permanente de habitantes (antes, pelo contrário, possuam moradias dispersas

⁷⁶ BRASIL. Agência Nacional de Telecomunicações. Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000. Institui o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações. <http://www.mc.gov.br/fust/l_9998_17082000.htm> Acesso em: 30 ago. 2002. Disponível em: O Plano Geral de Metas de Universalização no inciso III, do seu artigo 3º apresenta a consecutiva definição: “Localidade é toda parcela circunscrita do território nacional que possua um aglomerado permanente de habitantes, caracterizada por um conjunto de edificações, permanentes e adjacentes, formando uma área continuamente construída com arruamentos reconhecíveis, ou dispostas, ao longo de uma via de comunicação, tais como Capital Federal, Capital Estadual, Cidade, Vila, Aglomerado Rural e Aldeia”.

umas das outras) a prestadora não as atenderá. Em função disso, tornou-se propício o questionamento sobre qual o impacto desta conceituação no tocante às 900 localidades cadastradas no DETEL/MG?

Em 1999, o órgão estadual, através dos seus técnicos, levou ao conhecimento da concessionária um total de 836 localidades – que se encontravam cadastradas naquela época. O objetivo era que a prestadora reunisse informações e diagnosticasse em quantas e em quais daquelas localidades a mesma já havia prestado atendimento. E ainda, almejava-se que a Telemar pudesse informar quantas e quais localidades se encontravam inseridas no parâmetro estipulado pelo PGMU. Após analisar cada uma delas os resultados fornecidos pela concessionária foram surpreendentes: a prestadora reconheceu que apenas 110 dentre as 836 localidades eram de sua competência – sendo que destas, 48 já haviam sido atendidas pela Telemar com a instalação de TUP's; 57 eram reconhecidas como localidades pela prestadora e já estavam demarcadas (com longitude e latitude estabelecidas); e outras 5 localidades, também eram reconhecidas pela prestadora, mas ainda não possuíam dados latitudinais e longitudinais definidos. Depois da obtenção destes dados o DETEL/MG excluiu do seu cadastro as 48 solicitantes atendidas pela concessionária, restando na sua listagem 788 localidades cadastradas. E de lá para cá, este número aumentou até chegar a demanda atual de 900. Um aspecto interessante é que dessas 48 localidades, somente 25 haviam sido atendidas com telefonia pública (entre estas existiam 3 localidades que possuíam populações abaixo de 100 hab), as demais 23 possuíam uma população acima de 600 habitantes e já eram supridas com o sistema de telefonia fixo individual.⁷⁷

Devemos entender que, se por um lado, o reconhecimento destas 110 localidades pela Telemar é importante porque nos diz que em determinado período (em função do plano de metas) a empresa poderá estar atendendo e prestando os seus serviços nestes aglomerados rurais; por outro lado, a questão torna-se mais séria do que se imagina, pois dentre as 836 localidades, sobraram 726 localidades que nunca terão suas demandas supridas se depender da atuação da concessionária. Neste sentido, percebe-se que a atuação do Estado além de se fazer imprescindível, será a única solução para os povoados das áreas rurais que necessitam de acesso à telefonia. Sem levar em consideração, é claro, as populações abaixo de 100 habitantes - que se encontram também sob o foco de atuação do

⁷⁷ Este cadastro encontra-se disponível no DETEL/MG.

DETEL/MG⁷⁸. Mas, estas talvez - por ainda existir uma demanda significativa que precisa ser suprida das localidades entre 100 hab e 300 hab – não são hoje muito visadas. A realidade é que caberá ao setor público prestar a atividade de telefonia em toda a parcela da população abaixo de 300 habitantes.

Chegando a esta conclusão, voltamos de novo para o fator da inoperância do sistema de telefonia rural prestado pelo DETEL/MG. Se cabe ao setor público responder por esta demanda não assistida pela Telemar, impõe-se uma reestruturação na forma como esta atividade está sendo desenvolvida pelo DETEL/MG. De maneira tal que os efeitos da expansão deste serviço assumam um caráter positivo e prático para as comunidades num menor espaço de tempo. Assim, a nossa visão deve focalizar exclusivamente a população rural carente desprovida de telefone – compreendendo a todo instante que o papel que o Estado tem que exercer é um papel social que não visa lucros, mas que almeja unicamente promover o bem estar público. Nesse sentido, o combate a esta inoperância do sistema de telefonia rural é fundamental para que os benefícios possam ser produzidos.

⁷⁸ As populações abaixo de 100 habitantes estão não somente sobre a responsabilidade do DETEL/MG, como também sobre a responsabilidade do governo federal. O Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST) tem como meta utilizar os recursos por ele arrecadados em investimentos com a telefonia rural. Neste sentido, haverá um tempo em que a esfera pública estadual terá que estabelecer uma parceria com a esfera pública federal para a execução desta atividade.

5 CONCLUSÃO

Ao analisar a prestação da atividade de telefonia rural, objetivou-se – não somente levantar os aspectos críticos da intervenção estatal – como também proporcionar uma discussão, direcionada para a importância deste serviço nas comunidades rurais em Minas Gerais. A partir da constatação da inoperância, com a qual o setor público estadual vem executando esta atividade, precisamos estar cientes de que não bastam apenas críticas, mas soluções devem ser propostas.

Se hoje a atividade é prestada com imensa desorganização e o sistema é operado de maneira precária – fazendo-nos refletir sobre a ineficiência estatal – deve-se primeiramente buscar entender quais são os limites do Estado e, mais do que isso, aprender a lidar com estes. Não é satisfatório concluirmos que o Estado é ineficiente, ineficaz e que precisa melhorar. É de extrema urgência que aprendamos a lidar com este Estado, de forma a transformá-lo - em seus aspectos: institucional, econômico, político e social.

A telefonia rural se apresenta como um rico exemplo de que o modelo de privatização tem seus limites como qualquer outro modelo. Não podemos, por um lado, apontar para o mercado - dizendo que o mesmo possui soluções ótimas – e nem por outro, descartar a intervenção do Estado - considerando-o incapaz e incompetente. Vimos que o intervencionismo estatal é imprescindível e que as empresas privadas, como a Telemar, jamais irão atingir a população rural de Minas Gerais (pelo menos, enquanto não se definir uma política nacional de metas para esta atividade).

Através deste estudo sugerimos que - diferentemente do que ocorreu quando foram privatizados os serviços de telecomunicações (a transferência das responsabilidades estatais, de execução direta dos serviços, para o mercado) – o Estado de Minas Gerais, através do DETEL/MG poderia terceirizar a telefonia rural. Ou seja, a análise realizada sugere que uma opção possível seria o setor público repassar a execução dos serviços à iniciativa privada, detendo o controle e fiscalização de todo o processo. Os custos dos postos telefônicos seriam assumidos pelo Estado, com recursos antes destinados ao pagamento de pessoal. Neste processo o custo do sistema poderia ser reduzido de forma extremamente significativa, como foi mostrado no capítulo 4

deste trabalho. Contudo, ainda que a função do Estado tenha sido reduzida ao campo da telefonia rural, verifica-se a necessidade urgente de reorganização e racionalização do aparato público, para que ela possa desempenhar seu papel de forma satisfatória.

DURKHEIM, dizia que: “O Estado não pensa por pensar, para construir sistemas de doutrinas e, sim, para dirigir a conduta coletiva”. A finalidade para o qual o Estado existe é a de promover o bem-estar público da sociedade. E se isto não tem sido feito, deve-se buscar mecanismos para produzir mudanças que redirecionem as funções estatais a este fim.

6 REFERÊNCIAS

1. BOTELHO, Fernando Neto. **As Telecomunicações e o Fust: doutrina e legislação.** Belo Horizonte, 2001, p.21-54.
2. BRASIL. Agência Nacional de Telecomunicações. Resolução nº 85, de 30 de dezembro de 1998. Aprova o Regulamento do Serviço Telefônico Fixo Comutado.
Disponível em:
<http://www.anatel.gov.br/index.asp?link=/biblioteca/resolucao/1998/res_85_1998.htm?Cod=>. Acesso em: 05 jul. 2002.
3. BRASIL. Agência Nacional de Telecomunicações. Lei nº 9.998, DE 17 DE AGOSTO DE 2000. Institui o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações.
Disponível em:
<http://www.mc.gov.br/fust/l_9998_17082000.htm.> Acesso em: 30 ago. 2002.
4. BRASIL. Decreto Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. **Lex:** coletânea de legislação e jurisprudência, São Paulo, v.61, p.2073-2116, 1997.
5. BRASIL. Decreto nº 2.534, de 2 de abril de 1998. Institui o Plano Geral de Outorgas. Aprova o Plano Geral de Outorgas do Serviço de Telecomunicações prestado no regime público. **Lex:** coletânea de legislação e jurisprudência. São Paulo, v. 62, p. 1279-1289, 1998.
6. CASALS, Pedro Henrique. **Políticas de telecomunicações no Brasil: análise de conjuntura.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997. (Cadernos EBAP, 89).
7. DAVIS, Tom E. O fim do Estado no desenvolvimento econômico: aspectos conceituais. In: ZINI JUNIOR, Alvaro Antonio (org.). **O mercado e o Estado no desenvolvimento econômico nos anos 90.** Brasília: IPEA. 1993. (IPEA. Série IPEA, 137). Cap.3, p.57-65.
8. ESCOBAR, João Carlos Mariense. **O Novo Direito de Telecomunicações.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.
9. FIUZA, Eduardo Pedral Sampaio; NERI, Marcelo Cortes. **Reflexões sobre os mecanismos de universalização do acesso disponíveis para o setor de telecomunicações no Brasil.** Rio de Janeiro: IPEA, 1998.
10. GONÇALVES, Pedro. **Lições de Direito da Comunicação.** Direito das Telecomunicações. Coimbra: Livraria Almedina, 1999.

11. HEBER, Florence; FISHER, Tânia. Regulação do Estado e reformas nas telecomunicações. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.4, p.143-164, set./out.2000. Número Especial.
12. JOHNSON, Bruce Baner; SAES, Flavio Azevedo Marques de; TEIXEIRA, Helio Janny; et. al.. **Serviços públicos no Brasil**; mudanças e perspectivas; concessão, regulamentação, privatização e melhoria da gestão pública. São Paulo: Edgard Blucher, c. 1996.
13. LANGONI, Carlos Geraldo. **A política econômica do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: FGV, 1978.
14. LIMA, Ana Paula. Boca no mundo; O campo está ansioso para romper o isolamento e entrar na era moderna das comunicações. **Globo Rural**. São Paulo: Ed. Globo Online, julho de 1991.
Disponível em:
<<http://www.globorural.globo.com/>>. Acesso em: 08 ago. 2002.
15. LIMA, Ana Paula. Telefonía rural; O calcanhar de Aquiles das operadoras. **Globo Rural**. São Paulo: Ed. Globo Online, 2000.
Disponível em:
<<http://www.globorural.globo.com/>>. Acesso em: 08 ago. 2002.
16. LINS, Bernardo Estellita. Privatizações das telecomunicações brasileiras: algumas lições. **Cadernos Aslegis**, Brasília, v.4, n.10, p.9-35, jan./abr.2000.
17. LONGO, Carlos Alberto; TROSTER, Roberto Luis. **Economia do setor público**. São Paulo: Atlas, 1993.
18. MAMELUQUE, Leopoldo. **Privatização: modernismo e ideologia**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1995.
19. MARQUES, Hamilton Nonato. **Liberalização da economia e governabilidade**. Rio de Janeiro: IPEA, 1991.
20. MARQUES, Hamilton Nonato. **Privatização e qualidade dos serviços de infraestrutura**; controle social e participação do consumidor. [Brasília]: IPEA, 1996.
21. MARQUES, Nadejda. Telecomunicações X Privatizações. **REUNA: Revista de Economia da UNA**, Belo Horizonte, n.3, p.54-59, mar.1997.
22. MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989, 14ª ed., p. 290.
23. MENARDI, Fabrício Benedito; COSTA, Maria Conceição da. Reforma do Estado e pesquisa nas telecomunicações no Brasil: um estudo sobre o centro de Pesquisas e Desenvolvimento – CPqD. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.50, n.2, p.51-66, abr./jun.1999.

24. MINAS GERAIS. Decreto Lei nº 14.622, de 29 de junho de 1972. Reestrutura o Conselho Estadual de Telecomunicações de Minas Gerais – COETEL – MG, e dá outras providências. **Minas Gerais**, Belo Horizonte.
25. MINAS GERAIS. Decreto Lei nº 17.502, de 10 de novembro de 1975. Altera dispositivos dos Decretos ns. 14.378 (*), de 14 de março de 1975 e 17.190 (*); de 5 de junho de 1975, que dispõem sobre a estrutura orgânica do Departamento de Águas e energia Elétrica do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. **Minas Gerais**, Belo Horizonte.
26. MINAS GERAIS. Decreto Lei nº 23.100, de 18 de outubro de 1983. Dispõe sobre a implantação, redução e ampliação de serviços de telecomunicações da administração pública estadual direta ou indireta. **Minas Gerais**, Belo Horizonte, 19 de outubro de 1983.
27. MINAS GERAIS. Decreto nº 37.921, de 16 de maio de 1996. Dispõe sobre a aquisição, implantação, redução e ampliação de equipamentos e material permanente destinados aos serviços de telecomunicações para órgãos e entidades do poder Executivo. **Boletim Solo de Legislação - Minas Gerais**, Belo Horizonte, n.14, p.46-47, maio de 1996.
28. MINAS GERAIS. Lei Delegada nº 27, de 28 de agosto de 1985. Dispõe sobre o Conselho Estadual de Telecomunicações de Minas Gerais – COETEL- MG, e dá outras providências. **Minas Gerais**, 29 de agosto de 1985.
29. MINAS GERAIS. Lei nº 4.277, de 4 de novembro de 1966. Dispõe sobre o Conselho Estadual de Telecomunicações de Minas Gerais – COETEL- MG, e dá outras providências. **Minas Gerais**, p. 237-240.
30. MISES, Ludwing von. **As seis lições**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1998.
31. MISES, Ludwing von. **Uma crítica ao intervencionismo**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1977.
32. MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. **Finanças Públicas; Teoria e Prática**. Rio de Janeiro: Campus, 1980.
33. NOVAES, Ana. Privatização do setor de telecomunicações. In: PINHEIRO, Armando Castelar e FUKASAKU, Kiichiro. **A privatização no Brasil; o caso do serviço de utilidade pública**. Rio de Janeiro: BNDES, 2000.
34. PINHEIRO, Armando Castelar. **A experiência brasileira de privatização: o que vem a seguir?**. Rio de Janeiro: BNDES, 2000.
35. PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fábio. Os antecedentes macroeconômicos e a estrutura institucional da privatização no Brasil. In: PINHEIRO, Armando Castelar e FUKASAKU, Kiichiro. **A privatização no Brasil; o caso do serviço de utilidade pública**. Rio de Janeiro: BNDES, 2000.

36. PIRIE, Madsen. **Princípios e prática da privatização**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1987.
37. PLANO, Estadual de Telecomunicações: Resumo. Belo Horizonte: CONSELHO ESTADUAL DE TELECOMUNICAÇÕES, 1969.
38. PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho institucional. In: PEREIRA, Luis Carlos Bresser; SPINK, Peter (org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1998.
39. RANDOLPH, Rainer. Notas sobre a teoria do Estado. Rio de Janeiro: UFRJ/PUR, 1985. Paginação irregular.
40. SEMINÁRIO INTERNACIONAL ESTATIZAÇÃO OU PRIVATIZAÇÃO . **Os limites da intervenção do Estado**. Brasília: FUNCEP, 1987.
41. SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE PRIVATIZAÇÃO E DESESTATIZAÇÃO, 1., 1989, Belo Horizonte. [Rio de Janeiro]: CNI, [1989?]
42. SILVA, Arthur Phillip Pinto e. **A Política de telecomunicações no Brasil: história, análise e tendências**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1995. (Cadernos EBAP, 75).
43. SILVA, Gal. José Antonio de Alencastro e. **As telecomunicações em Minas Gerais**. Fundação J.P., Belo Horizonte, v. 4, n.1, p.63-67, jan./mar.1974.
44. TELEMIG: 25 Anos a serviço do desenvolvimento de MINAS. [Belo Horizonte]: TELEMIG, 1978.
45. VEDANA, Wilson. **Política nacional de telecomunicações**. Cadernos Aslegis, Brasília, v. 4, n.10, p. 26-35, jan./abr. 2000.
46. YOUNG, Peter. A transferência da experiência de privatização britânica para outros países. In: ZINI JUNIOR, Alvaro Antonio (org.). **O mercado e o Estado no desenvolvimento econômico nos anos 90**. Brasília: IPEA. 1993. (IPEA. Série IPEA, 137). Cap. 6, p.99-111.
47. ZINI, Álvaro Antônio Jr. (org.). **O mercado e o Estado no desenvolvimento econômico nos anos 90**. Brasília: IPEA, 1993.