

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**ÁLVARO HENRIQUE BAGGIO**

**A IMPLANTAÇÃO DO MODELO DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES E SEUS  
REFLEXOS SOBRE A PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE TELEFONIA FIXA  
NO RIO GRANDE DO SUL**

**Porto Alegre**

**2013**

**ÁLVARO HENRIQUE BAGGIO**

**A IMPLANTAÇÃO DO MODELO DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES E SEUS  
REFLEXOS SOBRE A PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE TELEFONIA FIXA  
NO RIO GRANDE DO SUL**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.  
Orientador: Pr. Dr. **Stefano Florissi**.

**Porto Alegre**

**2013**

**ÁLVARO HENRIQUE BAGGIO**

**A IMPLANTAÇÃO DO MODELO DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES E SEUS  
REFLEXOS SOBRE A PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE TELEFONIA FIXA  
NO RIO GRANDE DO SUL**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Aprovada em: Porto Alegre, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2013.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Stefano Florissi – Orientador  
UFRGS

---

Prof. Dr. Eugênio Lagemann  
UFRGS

---

Prof. Dr. Leandro Valiati  
UFRGS

*Dedico este trabalho aos meus pais Álvaro e Maria.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço aos meus familiares e amigos.

E as pessoas que participaram da realização desse trabalho, em especial ao meu orientador Professor Stefano Florissi pela atenção, apoio e paciência.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Divisão geográfica das áreas de concessão do serviço móvel celular..	21
Figura 2 – Mapa das regiões do plano geral de outorgas .....	27
Figura 3 – Crescimento do número de linhas telefônicas da CRT e da Telesp, no período 1998-1999 .....	57
Figura 4 – Crescimento do número de terminais fixos de algumas empresas, no período 1998-1999 .....	58
Figura 5 – Investimentos da CRT e Celular CRT, no período 1998-1999.....	60
Figura 6 – Expansão fora da área básica.....	63

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - <b>Dimensões institucionais e de mercado</b> .....	16
Quadro 2 - <b>Regiões do plano geral de outorgas</b> .....	25
Quadro 3 - <b>Expedições de autorizações para empresas-espelho nas regiões do PGO</b> .....	34
Quadro 4 – <b>Quadro comparativo de regulação</b> .....	35
Quadro 5 - <b>Comparativo por tipo de regime entre as empresas concessionárias e autorizatárias</b> .....	36
Quadro 6 - <b>Expedição de novas autorizações para prestação do STFC</b> .....	38

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - <b>Planta da CRT (número de terminais)</b> .....	43
Tabela 2 – <b>Taxa anual de crescimento da planta da CRT (%)</b> .....	43
Tabela 3 - <b>Investimento total da CRT</b> .....	43
Tabela 4 - <b>Taxa anual de crescimento do investimento da CRT</b> .....	43
Tabela 5 – <b>Planta da CRT (número de terminais)</b> .....	46
Tabela 6 - <b>Taxa anual de crescimento da planta da CRT (%)</b> .....	46
Tabela 7 - <b>Investimento total da CRT</b> .....	46
Tabela 8 - <b>Taxa anual de crescimento do investimento da CRT</b> .....	46
Tabela 9 – <b>Aspectos econômicos financeiros, no período 1995-1999 (R\$ mil)</b> .....	47
Tabela 10 - <b>CRT - Protocolo de compromisso para prestação do STFC</b> .....	49
Tabela 11 - <b>Variação da receita bruta de serviços, no período 1998-1999 (R\$ mil)</b> .....	50
Tabela 12 - <b>Custos dos serviços prestados (R\$ mil)</b> .....	50
Tabela 13 - <b>Principais indicadores da CRT e da Telesp</b> .....	56
Tabela 14 - <b>Principais indicadores da CRT e Telesp (milhões de reais)</b> .....	58
Tabela 15 - <b>Comparação entre os resultados da telefonia fixa e móvel</b> .....	59
Tabela 16 - <b>Composição acionária da CRT</b> .....	64
Tabela 17 - <b>Composição acionária da CRT após Ato nº 6.196</b> .....	65

## RESUMO

Esse trabalho objetiva analisar as modificações introduzidas pelo novo modelo do setor de telecomunicações e seus reflexos na prestação do serviço de telefonia fixa no Rio Grande do Sul. Aborda as experiências internacionais que subsidiaram o processo de reestruturação do setor de telecomunicações no Brasil. Apresenta a base legal com as principais características do modelo brasileiro de telecomunicações, como a criação da agência reguladora, a abertura e segmentação do mercado para a competição, o preço-teto, a política tarifária sem subsídios entre os serviços de telefonia fixa e as metas de universalização e qualidade. Avalia os reflexos da implantação do modelo no Rio Grande do Sul, após um levantamento detalhado sobre as informações da concessionária de telefonia fixa CRT. O resultado das investigações apontam os prejuízos à população gaúcha e à CRT, da gestão do consórcio privado e da omissão da Anatel. Considera que o resultado do modelo para a telefonia fixa não foi adequado no que se refere à prestação do serviço de telefonia básica.

**Palavras Chave:** Infraestrutura. Telecomunicações. Concorrência. Regulação. Telefonia Fixa.

## ABSTRACT

This paper aims to analyze the changes introduced by the new model of telecommunications sector and its effects on the provision of landline telephony services in Rio Grande do Sul State. It discusses international experiences that supported the restructuring of the sector in Brazil. It presents the legal basis and Brazilian telecommunication model's major features, such as the creation of the regulatory agency, the opening and segmentation of the market for competition, price-cap, tariff policy without subsidies for landline telephony, universal access goals and quality targets. After a detailed survey of CRT's (a landline telephony dealership) data, it evaluates the outcomes of the establishment of the model in Rio Grande do Sul State. The research results show that the population of Rio Grande do Sul and CRT have lost, because of the private consortium and the omission of Anatel (Brazilian National Telecommunication Agency). Hence, the landline telephony model was not appropriate to the provision of basic telephony's services.

**Key-words:** Infrastructure. Telecommunications. Competition. Regulation. Landline Telephony.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>2 AS BASES DA REESTRUTURAÇÃO DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL</b> .....	14
2.1 O SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES: EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS .....	14
2.2 AS BASES LEGAIS DE REESTRUTURAÇÃO DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL.....	18
<b>2.2.1 As primeiras definições do novo modelo através da telefonia celular</b> .....	20
<b>2.2.2 Os resultados da licitação da banda B</b> .....	22
2.3 A LEI GERAL DE TELECOMUNICAÇÕES E A DEFINIÇÃO DO MODELO .....	23
2.4 O PLANO GERAL DE OUTORGAS – O MODELO PARA A TELEFONIA FIXA.....	24
2.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	28
<b>3 A ABERTURA DO SETOR DE TELEFONIA FIXA</b> .....	30
3.1 A PREPARAÇÃO À PRIVATIZAÇÃO DA TELEBRAS.....	30
3.2 A PRIVATIZAÇÃO DA TELEBRAS .....	32
3.3 O INÍCIO DO PROCESSO DE COMPETIÇÃO NO SETOR .....	33
3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	39
<b>4 A PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE TELEFONIA FIXA NO RIO GRANDE DO SUL</b> ..	41
4.1 A GESTÃO COMPARTILHADA: A ENTRADA DA TELEFÔNICA DE ESPANHA ...	41
4.2 A GESTÃO DA TELEFÔNICA DE ESPANHA NA CRT .....	44
4.3 A TROCA DO CONTROLE ACIONÁRIO .....	61
4.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	71
<b>5 CONCLUSÕES</b> .....	72
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	76

## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho se propõe a analisar as modificações introduzidas pelo modelo do setor de telecomunicações e seus reflexos sobre o serviço de telefonia fixa no Rio Grande do Sul, a partir do processo de privatização das telecomunicações no Brasil. Pretende-se avaliar as consequências resultantes deste modelo em comparação com os objetivos previstos pelo governo federal, quando da sua adoção. Objetiva-se contribuir para o debate a respeito da regulação do setor, identificando os avanços e os limites do modelo para disponibilizar a infraestrutura de telecomunicações e promover o desenvolvimento do país.

O estudo engloba a atuação da União, principalmente através da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), na formulação das políticas de regulação do setor de telecomunicações para a exploração e fiscalização da prestação dos serviços outorgados. Os aspectos relacionados à definição de normas, padrões, níveis de qualidade, continuidade e universalização dos serviços, bem como sobre a forma de acompanhamento da agência em relação aos agentes do setor, também serão objeto de análise.

Nos estudos serão analisadas as alterações na forma de financiamento da telefonia fixa, as modificações introduzidas na política tarifária e seus reflexos na receita das empresas e nas condições de acesso da população a esse serviço.

Os investimentos realizados pelas empresas de telefonia fixa, a partir da alienação do controle acionário pelo setor público, serão objeto de investigação e análise.

Pretende-se principalmente focar os reflexos desta modelagem à prestação dos serviços de telefonia fixa no Estado do Rio Grande do Sul, no período de implantação do modelo. As informações a serem pesquisadas contemplam a evolução da planta instalada, os investimentos realizados, as medidas adotadas pelo órgão regulador e seus reflexos, especialmente em relação à concessão pública outorgada à Companhia Riograndense de Telecomunicações (CRT) e suas sucessoras.

Dessa forma, no capítulo 2, serão apresentadas as experiências internacionais de reestruturação do setor de telecomunicações, que subsidiaram as concepções e

estratégias adotadas pelos países que realizaram suas mudanças posteriormente, como ocorreu no caso brasileiro.

Nesse capítulo serão mencionadas algumas concepções em relação ao novo papel a ser exercido pelo Estado, como ente regulador e mediador dos interesses da sociedade.

Na definição da reestruturação das telecomunicações no Brasil, serão identificados os resultados e concepções que subsidiaram o processo. A abordagem prevê a análise dos documentos que consolidaram a nova modelagem do setor de telecomunicações, entre os quais se destaca a Lei Geral de Telecomunicações, o Plano Geral de Outorgas, a criação da agência reguladora e os instrumentos contratuais firmados entre as empresas prestadoras de serviços de telecomunicações e a União.

No capítulo 3, está previsto o enfoque das características dos serviços de telecomunicações, com o detalhamento da segmentação de mercado imposta pelo novo modelo e seus reflexos em relação à passagem do monopólio estatal para oligopólios em algumas das modalidades dos serviços oferecidos.

Nesse aspecto, pretende-se aprofundar as análises sobre o Serviço Telefônico Fixo Comutado, nas modalidades local, longa distância nacional, inter-regional e intrarregional, bem como sobre a importância da interconexão de redes para viabilizar o acesso das empresas atuantes no setor aos usuários dos serviços de telecomunicações. Estas características serão confrontadas com os objetivos propostos pelo governo federal, por ocasião da divulgação à população da necessidade de privatização do setor, que visava estabelecer a competição, a continuidade, a universalização e a qualidade dos serviços de telecomunicações.

No capítulo 4, serão abordadas as questões relativas aos resultados do processo de privatização, especialmente no que se refere à telefonia fixa no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, no período de implantação do modelo, destacando-se os investimentos realizados, a evolução das plantas instaladas de telecomunicações e o processo de reestruturação das empresas, buscando identificar os interesses privados na gestão das empresas e suas consequências para a universalização e para a qualidade dos serviços prestados.

As conclusões serão apresentadas ao final no capítulo 5, ancoradas nas análises das informações pesquisadas, objetivando verificar os limites e os avanços proporcionados pela adoção do modelo de telecomunicações no Brasil, no que se refere à telefonia fixa.

## **2 AS BASES DA REESTRUTURAÇÃO DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL**

O processo de reestruturação do setor de telecomunicações no Brasil acompanhou a experiência internacional ocorrida em diversos países nas décadas de 80 e 90. As razões que impulsionaram esses processos de mudança serão referidas e analisadas nesse capítulo, junto com as concepções que subsidiaram os modelos adotados. No caso brasileiro, será apresentada a base legal que deu origem ao marco regulatório.

### **2.1 O SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES: EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS**

O processo de reestruturação do setor de telecomunicações no Brasil acompanhou a tendência mundial. As experiências internacionais subsidiaram as discussões sobre o modelo a ser adotado pelos países em desenvolvimento.

Até os anos 70, a constituição da infraestrutura básica e prestação dos serviços de telecomunicações estavam sob a responsabilidade dos estados nacionais, constituindo-se em monopólios públicos, com exceção dos Estados Unidos onde o serviço era explorado por monopólio privado. Os altos custos fixos e a presença de economias de escala caracterizavam esses serviços de utilidade pública como um monopólio natural.

Nesse período, a regulação nos Estados Unidos era baseada na eficiência produtiva e alocativa e na equidade distributiva. Os objetivos da regulação eram a redução dos custos de produção, preços equivalentes aos custos de oferta do produto e uma oferta de bens e serviços mais diversificada<sup>1</sup>.

Nos países da Europa Ocidental o enfoque era de ordem dinâmica, aumento de produtividade e maior capacitação tecnológica, em sintonia com suas políticas industriais nacionais (FIANI, 1998).

---

<sup>1</sup> Segundo Fiani (1998), nesse período a política regulatória era considerada bem sucedida, tanto pelos países avançados europeus onde era utilizada como instrumento de política industrial, quanto nos Estados Unidos cuja ênfase era a eficiência.

Nos países em desenvolvimento a ênfase era a industrialização, conduzida pelo setor público, através de investimentos realizados ou regulados pelo Estado desenvolvimentista, com destaque ao protecionismo no comércio exterior (FIANI, 1998).

Nessa fase, do pós-guerra até 1973, houve um grande aumento da participação do setor público na economia mundial. Em países como a França, Suécia e Dinamarca a participação do Estado chegou a mais da metade do Produto Interno Bruto (PIB) (FLORISSI, 2001). Nos países em desenvolvimento o aumento do Estado resultou numa participação considerável dentro do processo produtivo e, principalmente, na área de serviços de infraestrutura, como telecomunicações, energia e transportes.

A partir da crise do petróleo na década de 70, a economia mundial apresentou altas taxas de inflação e desemprego, redução das taxas de crescimento do PIB e das exportações nas principais economias dos países avançados.

Nos anos 80, as questões relacionadas aos gastos públicos, fontes de financiamento, fluxo de capitais externos e dívida pública passaram a ser predominantes para a economia mundial.

Nos países desenvolvidos o crescimento contínuo da dívida pública limitou a possibilidade de obtenção de fontes de financiamento através de impostos ou taxas; era necessário equilibrar as contas públicas, com cortes orçamentários para reduzir os gastos correntes e o estoque da dívida pública.

Nos países em desenvolvimento o quadro era mais grave, pois além dos problemas fiscais e da redução do fluxo de capitais externos, principal fonte de financiamento da industrialização destes países, ainda existiam as questões relativas ao financiamento das dívidas externas, principalmente na América Latina.

A redefinição do papel do Estado para superar a crise e retomar o desenvolvimento entrou na ordem do dia. O diagnóstico era que havia a necessidade de aumentar a competitividade, através do aumento da concorrência e da abertura dos mercados. Nesse sentido, surgiram as experiências de desregulação e de privatização, lideradas pelos Estados Unidos e Inglaterra.

Segundo Florissi (2001), as justificativas favoráveis às privatizações, encontradas na literatura teórica e empírica, se dividem em dois aspectos:

O aspecto macroeconômico diz respeito basicamente ao impacto das privatizações sobre as contas públicas, e a conseqüente influência desta sobre variáveis como taxas de juros e nível interno de poupança e investimento [...]. O aspecto microeconômico por sua vez, se divide em ganhos de eficiência sistêmica e de eficiência 'interna'. (FLORISSI, 2001, p. 5-6).

O aspecto macroeconômico tem efeito sobre o resultado primário, liberando o setor público da responsabilidade de vir a realizar futuros investimentos, e sobre a possibilidade de redução do estoque da dívida pública utilizando recursos arrecadados na privatização. Os ganhos de eficiência sistêmica referem-se aos impactos dos novos investimentos, com potenciais efeitos multiplicadores e externalidades positivas, principalmente nos serviços públicos e de infraestrutura (FLORISSI, 2001).

As experiências internacionais de reformulação do marco regulatório dos serviços de telecomunicações, iniciadas na década de 80, eram originárias dos países desenvolvidos, como os Estados Unidos e a Inglaterra, influenciando posteriormente outros países, entre os quais o Brasil.

Para análise dos modelos de telecomunicações adotados em alguns países, apresenta-se o quadro síntese sobre as dimensões institucionais e de mercado do setor de telecomunicações de autoria do Professor Wohlers de Almeida e Crossetti (1997), reproduzido no Quadro 1 abaixo.

**Quadro 1 - Dimensões Institucionais e de Mercado**

<b>Parâmetros do Modelo</b>	<b>Posição 1</b>	<b>Posição 2</b>	<b>Posição 3</b>
A. Estrutura do mercado	Monopólio	Oligopólio	Concorrência ampla
B. Subsídio cruzado	Forte	Médio	Fraco
C. Propriedade	Repartição pública	Empresa sobre controle estatal	Empresa privada
D. Mecanismo de regulamentação	Planejamento central	Órgão de regulação	Autorregulação (do mercado)
E. Internacionalização	Autarquia (fechado)	Internacionalização passiva	Internacionalização ativa ou defensiva

Fonte: (WOHLERS, 1997).

Wohlers apresenta cinco dimensões institucionais do setor de telecomunicações, estrutura de mercado, o mecanismo de financiamento interno ao sistema (subsídios), a relação de propriedade, o mecanismo de regulação do mercado e o tipo de

internacionalização do operador dos serviços básicos de telecomunicações, que serão utilizadas como parâmetro para análise dos modelos adotados por alguns países.

A reforma inglesa, modelo Anglo-Saxônico, inspirada na desregulação americana se caracterizou pela ênfase à concorrência, com a privatização do operador público - British Telecom e a introdução da Mercury, na área de serviços básicos. O modelo gerou uma estrutura de mercado oligopolista com a atuação independente dessas duas empresas, com utilização média de subsídios cruzados e criação de órgão de regulação específico. O modelo inglês, de orientação liberal, foi implementado com rapidez e direcionado para o exterior.

O modelo Europeu Continental de Transição Coordenada, adotado pelos grandes países europeus, consistia em estratégias de transição sistêmica planejadas a longo prazo. Dentre elas, a abertura de alguns serviços à concorrência a partir de 1990, a extinção das limitações para uso da infraestrutura existente em 1995, a abertura da telefonia pública à concorrência em 1998, ano em que foi estipulada a liberalização de uso da nova infraestrutura. A França, Alemanha e Itália adotaram uma abertura mais lenta com planejamento centralizado e redução dos subsídios cruzados, visando conciliar a política interna de cada país com suas atuações internacionais, principalmente de fortalecimento dos fabricantes de grandes equipamentos na área de comutação e transmissão. Os acordos para consolidação da Comunidade Europeia influenciaram as estratégias desses países.

O modelo Latino-Americano Hispânico refletiu, no final da década de 80, a grave crise dos países da América Latina, alto endividamento externo, redução drástica das fontes de financiamento e não domínio das novas tecnologias de informação. Nessa situação, Chile em 1988, Argentina e México em 1990, Venezuela em 1991 e Peru em 1994, decidiram privatizar suas operadoras nacionais. Os serviços passaram a ser prestados em regime de monopólio, com subsídios cruzados, por empresa privada, obedecendo ao planejamento centralizado. As alterações para abertura de mercado foram programadas para ocorrer em alguns casos, como no mercado de longa distância do México e Argentina, em sete ou dez anos após a privatização. O Chile foi exceção, onde a rede básica foi aberta à concorrência imediatamente após a privatização.

O novo papel do setor de telecomunicações no sistema econômico, em decorrência da revolução tecnológica possibilitada pelos avanços da microeletrônica e da convergência entre informática e telecomunicações, é importante para compreensão dos processos de reestruturações em curso nos diversos países.

Sobre esse enfoque, destacam-se as considerações do Professor Márcio Wohlers de Almeida e Crossetti (1997):

O aspecto central a ser destacado é que as empresas que conseguem organizar redes de comunicação, intra e interfirmas, transformam os seus recursos de telecomunicações em fortes vantagens competitivas. A natureza das tecnologias de informação faz com que as telecomunicações deixem de ser um simples 'insumo' ou custo de produção. Elas passam a ser um poderoso instrumento concorrencial, capaz de reorganizar a empresa e agilizar suas relações com fornecedores, bancos, subcontratantes e clientes [...]. (WOHLERS, 1997, p. 12).

Completam ainda, Márcio Wohlers de Almeida e Crossetti:

Como consequência, à medida que as telecomunicações tornam-se fonte imprescindível de vantagem competitiva no âmbito da firma, de forma crescente para a maioria dos segmentos econômicos, a construção de uma infraestrutura telemática é um imperativo imediato, não apenas diante da globalização contemporânea, além de contribuir para a redução do chamado 'custo Brasil', mas para a inserção vantajosa de um país de dimensões econômicas continentais como o Brasil. (WOHLERS, 1997, p. 13).

## 2.2 AS BASES LEGAIS DE REESTRUTURAÇÃO DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL

O processo de reestruturação do setor de telecomunicações no Brasil ocorreu na década de 90, permitindo ao país a elaboração de seu processo de mudança com base no conhecimento das experiências internacionais já realizadas.

O governo Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995, priorizou o processo de privatização, destacando o Programa Nacional de Desestatização (PND) como um dos principais instrumentos de reforma do Estado. Nesse período foi criado o Conselho Nacional de Desestatização (CND) e praticamente concluída a privatização das estatais que atuavam no setor industrial.

Iniciava-se uma nova fase de desestatização, em que os setores de serviços públicos entraram na agenda de privatização do governo federal. Esta agenda incluiu os setores de energia elétrica, transporte e telecomunicações, o que acrescentou aos objetivos do PND as questões relativas à prestação dos serviços públicos à sociedade brasileira, bem como sobre a necessidade de investimentos, a serem realizados pelos novos controladores, para aumentar em quantidade e qualidade os serviços públicos oferecidos à sociedade. Esta nova fase também é caracterizada pelo início do processo de desestatização de empresas estaduais, a cargo dos respectivos estados, ao qual o governo federal deu o suporte necessário, principalmente através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

O setor de telecomunicações brasileiro era composto por um conjunto de empresas federais controladas pela União e por algumas empresas vinculadas aos estados e municípios, que exploravam o serviço de telefonia em regime de monopólio.

As empresas federais de maior relevância eram a Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebras) e a Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel). Ao sistema Telebras correspondia, na sua grande maioria, um conjunto de empresas de âmbito estadual, vinculadas a holding Telebras, possibilitando uma abrangência em quase todo o território nacional. Entre as empresas que não pertenciam ao sistema Telebras, destacava-se a Companhia Riograndense de Telecomunicações (CRT), cuja abrangência era a totalidade do Estado do Rio Grande do Sul, com exceção de apenas quatro municípios.

O processo de mudança teve início em 1995 com a aprovação da emenda constitucional (BRASIL, 1995) que flexibilizou o monopólio estatal das telecomunicações, mas que ainda não permitia ao governo proceder ao processo de privatização.

Para resolver este impasse o governo aprovou junto ao congresso em julho de 1996, a denominada Lei Mínima (BRASIL, 1996a), que disciplinava a organização dos serviços de telecomunicações, principalmente em relação à exploração de Serviço Móvel Celular – SMC, permitindo ao governo federal privatizar as concessionárias desta modalidade de serviço. O serviço móvel seria explorado mediante concessão,

outorgada por licitação, com obrigação das operadoras públicas de disponibilizar suas redes para interconexão com as de SMC.

A Lei Mínima separou a telefonia móvel da fixa nas empresas existentes, obrigando a criação de novas empresas controladas, no prazo de dois anos, somente para exploração do SMC. A Lei Mínima autorizava o poder executivo a proceder à alienação das participações societárias da Telebras, ou de suas controladas, nestas empresas constituídas.

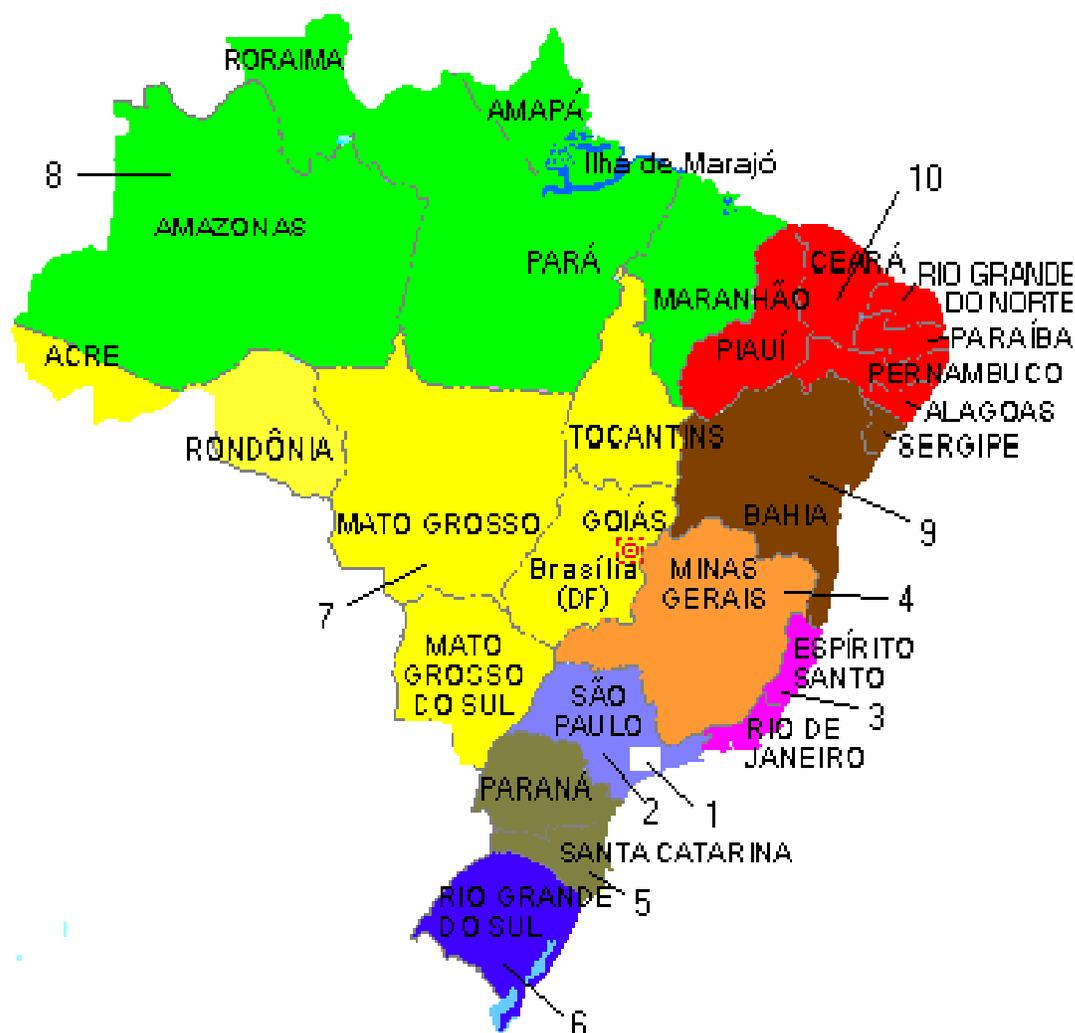
### **2.2.1 As primeiras definições do novo modelo através da telefonia celular**

Através da telefonia celular, o governo federal deu início ao processo de privatização das telecomunicações. Em novembro de 1996, através de Decreto do Presidente da República (BRASIL, 1996b), instituiu o Regulamento do Serviço Móvel Celular.

O Regulamento do SMC estabelecia competência ao Ministério das Comunicações à execução do processo de privatização na área de telecomunicações, sendo o mesmo responsável pela definição de um modelo de incentivo à competição em todos os aspectos relacionados com as condições para concessão, exploração e uso do SMC, a serem celebrados nos contratos de concessão para exploração dos serviços.

Ainda em novembro de 1996, o governo federal publicou a Norma Geral de Telecomunicações (BRASIL, 1996c), com o objetivo de regular as condições para a exploração do SMC. Nessa norma o governo federal apresentou o modelo para licitar a telefonia celular, com a divisão geográfica do país em dez áreas de concessão, que serão detalhadas a seguir (Figura 1):

Figura 1 – Divisão geográfica das áreas de concessão do serviço móvel celular



Fonte: Anatel - Norma Geral de Telecomunicações (BRASIL, 1996c).

A legislação, objetivando estimular a competição na telefonia móvel, determinava que nos processos de outorga houvesse diversidade de controle societário, bem como que fosse assegurada a interconectividade e a interoperabilidade das várias redes, para que ocorresse a competição entre os prestadores dos serviços. O Ministério das Comunicações deveria garantir um ambiente de justa competição.

Foi vedada à concessionária de SMC a adoção de práticas anticompetitivas, a utilização de quaisquer subsídios de outros serviços para o SMC e a adoção de procedimentos que resultassem em discriminação no relacionamento com outras concessionárias de telefonia móvel ou fixa. A concessionária de SMC era obrigada a

adotar métodos e práticas que permitissem a completa identificação de todos os custos incorridos e receitas auferidas na prestação do SMC, de modo a distingui-los dos custos e receitas relativos a outros serviços de telecomunicações. Deveriam ser detalhadas também as despesas de capital e as receitas e despesas da prestação do SMC, incluindo os rateios pelo compartilhamento de recursos comuns utilizados na prestação de outros serviços.

Conforme esta modelagem, o SMC deveria ser explorado em determinada área de concessão após a assinatura do respectivo contrato de concessão, sem caráter de exclusividade. Para uma mesma subfaixa de frequências, uma mesma pessoa jurídica poderia explorar o SMC em, no máximo, duas áreas de concessão, sendo uma delas dentre as áreas de 1 a 6 e a outra dentre as áreas 7 a 10, com exceção da exploração do SMC pela Telecomunicações de São Paulo S/A – Telesp e da Companhia de Telecomunicações do Brasil Central – CTBC. A faixa de frequência atribuída ao SMC foi subdividida nas subfaixas “A” e “B”, ou simplesmente denominada banda “A” e banda “B”.

### **2.2.2 Os resultados da licitação da banda B**

Em 30 de dezembro de 1996, o Ministério das Comunicações deu início ao processo de licitação da banda B do Serviço Móvel Celular que foi finalizado em abril de 1998 com a homologação dos resultados.

Em pouco mais de dois anos a banda B passou de uma participação de 0,3% para 32,5% (em dezembro de 2000) no total de acessos em serviço na telefonia móvel. As causas deste resultado estavam ligadas à explosão da telefonia móvel, à enorme demanda reprimida, ao estímulo da Telebras pelo qual suas operadoras reservaram cerca de 30% a 40% do mercado (no agregado) para a exploração pelo setor privado e pelo atraso proposital do lançamento dos editais de digitalização da banda A, impedindo a melhoria do atendimento do mercado por parte das operadoras públicas. Cabe destacar que o governo, através do Ministério das Comunicações, centralizou o comando dos cargos-chave das operadoras do sistema Telebras, acumulando poder na

gestão das empresas e, como consequência, definindo a política de telecomunicações e de investimentos das mesmas.

O desenvolvimento dos microprocessadores e dos semicondutores propiciou à telefonia móvel a adoção de uma tecnologia baseada em três componentes: a unidade móvel do assinante, a estação rádio-base (ERB) e a central de comutação e controle (CCC). Esta tecnologia possibilitou às empresas de telefonia celular o acesso rápido ao usuário final, contribuindo também para a rápida expansão da telefonia móvel no nosso país (PIRES, 1997).

O governo federal não participou diretamente nos consórcios que disputaram a licitação da banda B, revelando que a modelagem adotada, correspondeu às expectativas dos agentes privados interessados em atuar neste mercado.

### 2.3 A LEI GERAL DE TELECOMUNICAÇÕES E A DEFINIÇÃO DO MODELO

Em continuidade ao processo de privatização do setor, o governo federal sancionou em julho de 1997, a Lei Geral de Telecomunicações (LGT) (BRASIL, 1997) que tratava da organização dos serviços de telecomunicações, da criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais. A organização incluiu, entre outros aspectos, o disciplinamento e a fiscalização da execução, comercialização e uso dos serviços e da implantação e funcionamento de redes de telecomunicações.

A Lei Geral de Telecomunicações (BRASIL, 1997) destacou o papel regulador do Estado, através da criação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), entidade integrante da administração pública federal indireta, vinculada ao Ministério das Comunicações, submetida a regime autárquico especial, que a caracterizava por independência administrativa, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes e autonomia financeira.

A Lei Geral de Telecomunicações (BRASIL, 1997) estabeleceu que os serviços de telecomunicações, quanto ao regime jurídico, classificavam-se em públicos e privados. No regime público o serviço de telecomunicações é prestado mediante

concessão ou permissão, com atribuição a sua prestadora de obrigações de universalização e de continuidade. No regime privado a exploração dos serviços de telecomunicações é baseada nos princípios constitucionais da atividade econômica.

A concepção da modelagem prevista na legislação estava baseada na segmentação do serviço de telecomunicações, na qual cada modalidade de serviço prestado no regime público seria objeto de concessão distinta, mediante contrato, por prazo determinado, sujeitando-se a concessionária aos riscos empresariais, remunerando-se pela cobrança de tarifas dos usuários ou por outras receitas alternativas e respondendo diretamente pelas suas obrigações e pelos prejuízos que causar. Ressalte-se que as concessões não poderiam ter caráter de exclusividade, forma pela qual o poder executivo pretendia criar um ambiente de competição livre, ampla e justa entre as prestadoras de serviços de telecomunicações no regime público ou privado.

Em relação às tarifas, a estabilidade da economia com o Plano Real permitiu uma mudança relacionada à política tarifária, que passou a ser definida em função das necessidades do setor de telecomunicações em substituição aos objetivos macroeconômicos da política econômica do Ministério da Fazenda.

As concessionárias deveriam ofertar a todos os usuários, obrigatoriamente, o Plano Básico do Serviço Local, que deveria conter, nos termos estabelecidos pela Anatel, valores máximos para cada item da estrutura tarifária para a prestação do STFC, caracterizando, desta forma, a adoção da regulação por preço-teto (*price-cap*), para os serviços prestados no regime público. A previsão de reajuste das tarifas ocorreria em intervalos não inferiores a doze meses, mediante fórmula expressa no contrato de concessão, cabendo o restabelecimento da situação econômica do contrato nas situações previstas pela legislação.

## 2.4 O PLANO GERAL DE OUTORGAS – O MODELO PARA A TELEFONIA FIXA

Em abril de 1998, através de Decreto (BRASIL, 1998a), o Presidente da República aprovou o Plano Geral de Outorgas de Serviço de Telecomunicações

prestado no regime público, que definiu o Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) como o serviço de telecomunicações que, por meio da transmissão de voz e de outros sinais, destina-se à comunicação entre pontos fixos determinados, utilizando processos de telefonia. São modalidades do STFC o serviço local, destinado à comunicação entre pontos fixos determinados situados em uma mesma área local, o serviço de longa distância nacional, destinado à comunicação entre pontos fixos determinados situados em áreas locais distintas no território nacional e o serviço de longa distância internacional, destinado à comunicação entre um ponto fixo situado no território nacional e outro ponto no exterior.

O Plano Geral de Outorgas dividiu o território brasileiro em áreas, distintas entre si, que constituíam quatro regiões assim definidas (Quadro 2):

**Quadro 2 - Regiões do plano geral de outorgas**

<b>REGIÃO</b>	<b>ÁREA GEOGRÁFICA CORRESPONDENTE AO(S) TERRITÓRIO(S)</b>
<b>I</b>	dos Estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo, Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí, Maranhão, Pará, Amapá, Amazonas e Roraima.
<b>II</b>	do Distrito Federal e dos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Goiás, Tocantins, Rondônia e Acre.
<b>III</b>	do Estado de São Paulo.
<b>IV</b>	Nacional

**Fonte:** Anatel – Plano Geral de Outorgas (BRASIL, 1998a).

Com a edição do Plano Geral de Outorgas, o Poder Executivo estava apto a promover a reestruturação e a desestatização das empresas de telecomunicações controladas, direta ou indiretamente, pela União, de forma a compatibilizar as áreas de atuação das empresas com as regiões definidas no Plano Geral de Outorgas para a unificação do controle societário das concessionárias atuantes em cada região.

A desestatização de empresas ou grupos de empresas relativamente às regiões I, II e III implicaria na expedição, em cada região, para um mesmo prestador, de autorizações para exploração do serviço local e do serviço de longa distância nacional de âmbito intrarregional. Em relação à região IV a desestatização implicaria na expedição, para um mesmo prestador, de autorizações para a exploração do serviço de

longa distância nacional de qualquer âmbito e do serviço de longa distância internacional.

O Plano Geral de Outorgas previa ainda que uma mesma empresa poderia deter autorizações em mais de uma região, dentre as regiões I, II e III, mas a obtenção desta autorização implicaria na obrigatória transferência do seu contrato de concessão a outrem, no prazo máximo de 18 meses, contado a partir da expedição da autorização. Em relação à região IV era vedada a qualquer empresa, sua coligada, controlada ou controladora, deter qualquer autorização nas modalidades do serviço de longa distância nacional de qualquer âmbito e do serviço de longa distância internacional.

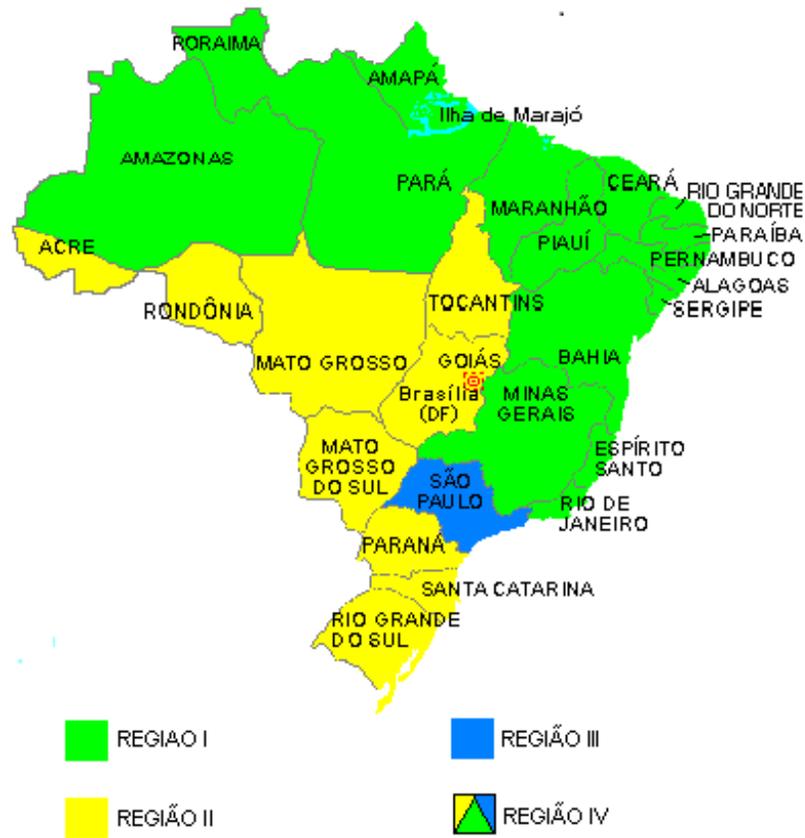
Como consequência, após a desestatização, só seriam admitidas transferências de concessão ou de controle societário que contribuíssem para a compatibilização das áreas de atuação com as regiões definidas no Plano Geral de Outorgas e para a unificação do controle societário das concessionárias atuantes em cada região. A transferência do controle acionário ou de concessão que resultasse no controle, direto ou indireto, por um mesmo acionista ou grupo de acionistas, de concessionárias atuantes em áreas distintas do plano geral de outorgas, após a desestatização, somente poderia efetuar-se quando transcorrido o prazo de cinco anos.

O Plano Geral de Outorgas previa também que a partir de 31 de dezembro de 2001, deixaria de existir qualquer limite ao número de prestadores do STFC. A prestação do STFC, objeto de novas autorizações, por titular de autorização, somente seria possível a partir de 31 de dezembro de 2002 ou, antes disso, a partir de dezembro de 2001, se a autorizada houvesse cumprido integralmente as obrigações de expansão e atendimento que, segundo o compromisso assumido em decorrência da licitação, deveria cumprir até 31 de dezembro de 2002. Para a prestação de serviços de telecomunicações em geral, objeto de novas autorizações, por titular de concessão, somente seria possível a partir de dezembro de 2003, ou, antes disso, a partir de 31 de dezembro de 2001, se todas as concessionárias da sua região houvessem cumprido integralmente as obrigações de universalização e expansão que, segundo seus contratos de concessão, deveriam cumprir até 31 de dezembro de 2003.

Por fim, o Plano Geral de Outorgas (Figura 2) previa que em cada região, somente após a desestatização de empresas ou grupos de empresas controladas,

diretamente ou indiretamente, pela União, seria iniciada a competição, na forma definida neste mesmo Plano, entre as concessionárias do STFC.

Figura 2 – Mapa das regiões do plano geral de outorgas



Fonte: Anatel – Plano Geral de Outorgas (BRASIL, 1998a).

A utilização das estruturas das redes das concessionárias passa a ser decisiva para permitir a prestação de serviços por novos operadores, constituindo-se fator determinante à competição no serviço de telefonia fixa.

A interconexão de redes de telecomunicações, com a abertura do setor e a quebra do monopólio público, passa a ser fundamental para viabilizar a competição no mercado de telecomunicações. Nesse sentido, a Anatel estabeleceu os princípios e as regras básicas para a interconexão entre redes e sistemas das prestadoras de serviços de telecomunicações, abrangendo os seus aspectos comerciais, técnicos e jurídicos.

Destaca-se a obrigatoriedade das prestadoras de serviço de telecomunicação de interesse coletivo de tornar suas redes disponíveis para interconexão quando solicitado por qualquer outra prestadora de serviço de telecomunicações de interesse coletivo. As condições para interconexão de redes seriam objeto de livre negociação entre os interessados, mediante acordo formalizado por contrato, e homologado pela Anatel.

A regulação da interconexão visava inibir: a prática de subsídios cruzados, para a redução artificial de tarifas ou preços, o uso não autorizado de informações obtidas de concorrentes, omissão de informações técnicas, obstrução, coação ou práticas prejudiciais à livre, ampla e justa competição entre as prestadoras de serviço.

A concorrência na telefonia fixa, proposta pela Anatel, estava baseada na não exclusividade das concessionárias advindas da reestruturação do sistema Telebras. Para que houvesse a entrada de novas empresas no setor foram criadas condições diferenciadas com algumas vantagens aos novos entrantes, em comparação com as empresas existentes (incumbentes). A existência de ao menos duas empresas atuando na mesma região e prestando as mesmas modalidades de serviço, aliada a desestatização da Telebrás, daria início ao processo de competição e abertura do mercado de telecomunicações.

Dessa maneira, após o período da prestação do serviço de telefonia fixa por meio do monopólio estatal, foi introduzida na telefonia fixa a concorrência através da divisão do País em quatro áreas, três regiões compostas pelas diversas empresas vinculadas à Telebras e a quarta região correspondendo à Embratel, com atuação na totalidade do país.

## 2.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reestruturações dos setores de infraestrutura ocorridas em vários países, nas décadas de 80 e 90, propiciaram ao Brasil um referencial para a definição do seu modelo de reestruturação.

O Brasil optou pela privatização do setor de telecomunicações, baseado na concepção do aumento da concorrência, instituindo uma legislação que propunha a

competição no mercado de telecomunicações, com a criação de uma agência reguladora, metas de universalização e qualidade, segmentação dos mercados, política tarifária voltada para os custos de cada serviço, evitando a utilização de subsídios, e instituindo a regulação por preço-teto.

### **3 A ABERTURA DO SETOR DE TELEFONIA FIXA**

Nesse capítulo serão apresentadas as medidas adotadas à abertura do setor de telecomunicações. Entre elas, a reforma estrutural e o plano de recuperação do setor de telecomunicações que serviram de base para preparar a Telebras à privatização. A importância da revisão tarifária, com a redução dos subsídios entre os serviços, para possibilitar a recuperação da empresa e, ao mesmo tempo, permitir a adequação do setor às mudanças necessárias para a implantação do novo modelo, será destacada nesse capítulo. Concomitante ao processo de privatização, também serão objeto de estudo as medidas para a implantação da competição no setor.

#### **3.1 A PREPARAÇÃO À PRIVATIZAÇÃO DA TELEBRAS**

A preparação para a abertura do mercado iniciou em agosto de 1995, logo após a aprovação da Emenda Constitucional que flexibilizou o monopólio, com a implementação da Reforma Estrutural do Setor de Telecomunicações (REST), através do Ministério das Comunicações. A reestruturação do sistema Telebras visava sanear a estatal, retomar os investimentos, proceder à revisão das tarifas, adequando as empresas para o processo de desestatização.

A implementação da política de abertura teve continuidade, no final de setembro de 1995, com a execução do Programa de Recuperação e Ampliação do Sistema de Telecomunicações e do Sistema Postal (PASTE 1995 e 1997). Esse Programa previa a evolução do mercado até 2003 e a aplicação de US\$ 90,75 bilhões, de acordo com a versão do PASTE de abril de 1997 (PASTE 1995 e 1997), oriundos dos setores público e privado, envolvendo inversões de US\$ 47,5 bilhões entre 1995 e 1999 e de US\$ 43,19 bilhões entre 2000 e 2003.

Dessa forma, desde o final de 1995, a Telebras foi objeto de uma série de medidas destinadas à sua revitalização. A elevação dos investimentos da Telebras sustentou-se na estratégia do governo de preparar a empresa para a privatização, fator determinante para o desbloqueio dos investimentos e para o aumento das tarifas

públicas pelo Ministério das Comunicações. Conseqüentemente, a partir de 1996, a taxa de investimento retornou aos níveis dos anos 1970, ou seja, 0,8% do PIB, correspondente a cerca de R\$ 7 bilhões.

A concepção para a privatização baseava-se nos argumentos de que a realização da reforma do setor de telecomunicações viabilizaria o crescimento econômico e o desenvolvimento social, acompanhando a tendência mundial, especialmente na América Latina. Os argumentos referiam-se também à insuficiência da oferta dos serviços no Brasil e à falta de recursos do setor público para realizar os investimentos necessários, segundo os quais os agentes privados eram a melhor fonte para esses investimentos e a forma mais eficiente de prover os serviços.

A recuperação das tarifas da Telebras ocorreu em três etapas: em dezembro de 1995 elevaram-se as tarifas locais e reduziram-se as tarifas internacionais, de forma que as receitas reduzidas nesses serviços fossem compensadas pelo aumento das receitas nos serviços locais; no mês de julho de 1996 aumentaram-se os preços dos serviços locais, principalmente o valor do pulso e o valor da assinatura básica, repercutindo num aumento de 15% das receitas da Telebras; no mês de julho de 1997 o valor do pulso sofreu novo reajuste equiparando-se aos dos serviços internacionais, provocando um impacto de 15% na geração de receitas dos serviços locais.

A reestruturação tarifária atendeu aos objetivos de estabelecer as tarifas com base no custo de prestação dos serviços e reduzir os subsídios cruzados existentes nas diversas modalidades de serviços. A reforma aumentou os preços dos serviços locais e desonerou os preços dos serviços de longa distância nacional e internacional e o serviço de comunicação de dados.

Segundo Ricardo Bielschowsky, em trabalho desenvolvido à Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL):

A recuperação tarifária foi essencial para permitir que em 1997 os recursos próprios do sistema Telebras – lucros retidos e fundo de depreciação – alcançassem 77% do valor dos investimentos, um nível que jamais havia sido atingido em toda a história da empresa. Outro elemento que concorreu para isto foi a forte ampliação das receitas com a telefonia móvel, que alcançou em 1997 cerca de 20% da receita total, contra apenas 4% em 1997. Em 1997, o lucro líquido da Telebras (consolidado) atingiu a cifra recorde de R\$ 3,9 bilhões [...]. O excelente desempenho da Telebras – aliado a uma confortável situação de

endividamento – foi responsável pela formidável valorização de suas ações desde 1995 – até a crise da Rússia (BIELSCHOWSKY, 1998, p. 165).

### 3.2 A PRIVATIZAÇÃO DA TELEBRAS

O processo de privatização da Telebras não ficou a cargo do Conselho Nacional de Desestatização, pois a Lei Geral de Telecomunicações determinava ao Ministério das Comunicações a criação de uma Comissão Especial de Supervisão, para coordenar e acompanhar os atos e procedimentos necessários à reestruturação e desestatização das empresas da Telebras. Em fevereiro de 1998, foi firmado contrato entre o Ministério das Comunicações e o BNDES, atribuindo-se ao Banco a coordenação da modelagem de venda e do próprio leilão do Sistema Telebrás.

Ao contrário da privatização da telefonia móvel, a Comissão Especial de Supervisão e a consultoria contratada pelo Ministério das Comunicações, Mckinsey Consultoria, que até o momento haviam elaborado as diretrizes para o novo modelo, ficaram num segundo plano já que o Ministro das Comunicações, Luiz Mendonça de Barros, frente ao ambiente de instabilidade, incerteza e o temor do fracasso:

[...] decidiu fortalecer o papel do BNDES nas decisões sobre privatização do sistema Telebras, deslocando a arena das negociações e mediações exercidas pela Comissão Especial para o banco (DALMAZO, 1999, p.254).

Diferentemente da licitação da Banda B, onde não foi permitido ao BNDES financiar os pagamentos das concessões, no leilão da Telebrás, segundo Dalmazo<sup>2</sup> ocorreram duas medidas inesperadas:

Primeira, o BNDES financiaria 50% do valor, correspondente aos 40% do pagamento no ato da primeira parcela, aos grupos nacionais que participassem do leilão, com prazos de seis anos para a amortização. Segunda, melhor ainda, o BNDES Participações S/A (BNDESPar) foi autorizado a participar, como acionista, nos consórcios vencedores do leilão de privatização, onde estivessem os grupos nacionais. (DALMAZO, 1999, p.256).

---

<sup>2</sup> Para uma visão mais aprofundada sobre os detalhes e resultados do processo de privatização ver Dalmazo (1999).

Não havia interessados em adquirir a Tele Norte Leste (Telemar), a montagem do consórcio só foi possível com a participação do BNDES, revelando a inadequação do modelo. O preço ofertado pela Tele Norte Leste correspondeu a 1% de ágio sobre o preço mínimo, revelando que a modelagem não estava adequada à realidade.

Visando preparar o processo de privatização, o sistema Telebras foi reestruturado com o objetivo de compatibilizar as áreas de atuação das prestadoras de telefonia fixa com o Plano Geral de Outorgas e das concessionárias de telefonia móvel com as dez áreas de concessão definidas na legislação.

A privatização do sistema Telebras ocorreu no dia 29 de julho 1998, através de 12 leilões consecutivos na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro (BVRJ), onde foi vendida parte do sistema brasileiro de telecomunicações, constituída de quatro empresas de telefonia fixa e oito de telefonia celular, configurando a maior operação de privatização de um bloco de controle já realizada no mundo. Com a venda o governo arrecadou um total de R\$ 22 bilhões, obtendo um ágio de 63% sobre o preço mínimo estipulado.

O resultado atendeu a um dos objetivos do Governo Federal descrito na Exposição de Motivos nº 231, que acompanhou o Projeto de Lei Geral enviado ao Congresso Nacional, de maximizar o valor de venda do sistema Telebras e gerar receitas para a manutenção da estabilidade, frente aos efeitos da política de valorização do câmbio.

Segundo Brandão:

Ao todo, as empresas estrangeiras ficaram com 32,2% do mercado de telefonia fixa e com 79,4% das linhas celulares do País. Cabe destacar que a Telefónica (Espanha) passa a controlar a Telesp (53%), a Tele Sudeste Celular (51%), a Tele Leste Celular e a CRT (81%). A Portugal Telecom passa a controlar a Telesp Celular, parte da Telesp e da CRT (23%). A Telecom Italia ficou com a Telecelular Sul, com a Telenordeste e com 51,8% da Tele Centro-Sul. (BRANDÃO, 1999, p.15,16).

### 3.3 O INÍCIO DO PROCESSO DE COMPETIÇÃO NO SETOR

Conjuntamente à desestatização da Telebras, a Anatel deveria implementar imediatamente a competição na prestação do serviço de telefonia fixa, através da

entrada no mercado de novas empresas, denominadas empresas-espelho, para concorrer com as empresas já instaladas (incumbentes).

Na primeira fase do processo de abertura, o modelo previa a concorrência entre duas empresas nos serviços de telefonia fixa. Nessa fase inicial a competição será entre as incumbentes, principalmente nas modalidades do serviço de longa distância de âmbito intrarregional. Antes da privatização somente a Embratel realizava as ligações de longa distância, após foi permitido à concessionária completar as chamadas que tivessem origem e destino no âmbito de sua região (Quadro 3).

**Quadro 3 - Expedições de autorizações para empresas-espelho nas regiões do PGO**

Regiões do PGO	Incumbentes	Empresas-espelho	Termos de Autorização	Valor Pago (em R\$)	Modalidades de serviço
Região I	Telemar	Vesper	04/02/1999	60 milhões	Local LDIR
Região II	Brasil Telecom	GVT	30/09/1999	100 mil	LOCAL LDIR
Região III	Telesp Telefonica	Vesper SP	21/05/1999	70 milhões	LOCAL LDIR
Região IV	Embratel	Intelig	21/01/1999	55 milhões	LDN LDI

**Fonte:** DALMAZO (1999) e (ANATEL, 1999).

**Nota:** longa distância de âmbito intrarregional (LDIR), longa distância nacional (LDN) e longa distância internacional (LDI).

O modelo de competição com duas empresas atuando no mesmo mercado, a incumbente e a empresa-espelho, foi possível no curto prazo nas regiões I e IV. Nas Regiões III e II, somente foi possível em maio e setembro, respectivamente. Na Região II foram realizados três processos de licitação, mas não houve interessados. Isso explica a diferença nas datas de assinatura do termo de autorização e o valor pago pela aquisição das modalidades do STFC.

A competição era um dos pilares do modelo adotado para as telecomunicações no Brasil, a legislação era clara sobre esse tema. O artigo 2º da Lei Geral de Telecomunicações (BRASIL, 1997) estabelecia ser dever da União a promoção da competição. O artigo 3º da mesma Lei considerava um direito fundamental do usuário de serviço de telecomunicações a liberdade de escolha de sua prestadora. O artigo 193º da Lei Geral determinava que a desestatização das empresas do sistema Telebras

implicaria na imediata abertura a competição, corroborada pelo artigo 9º do Plano Geral de Outorgas que previa a imediata instauração de processo licitatório para expedição de autorizações de STFC.

A Anatel considerava a assinatura do termo de autorização para a empresa-espelho da região II como a consolidação do processo de implantação da competição na telefonia fixa no país, dando cumprimento à Lei Geral de Telecomunicações (BRASIL, 1997) e ao Plano Geral de Outorgas (BRASIL, 1998a) e encerrando, no entender da agência, a primeira fase do processo de privatização do setor.

A agência reguladora instituiu um instrumental regulatório com fortes assimetrias para beneficiar as empresas-espelho, com o objetivo de reduzir o poder de mercado das incumbentes e incentivar a competição no setor. As assimetrias regulatórias podem ser explicadas como a existência de um conjunto de direitos e deveres que diferem de um prestador de serviço para outro, mesmo quando ambos fornecem serviços equivalentes e atuam em um mesmo mercado geográfico.

O objetivo da Anatel era estabelecer um regime de competição entre estes novos entrantes (empresas-espelho) e as concessionárias de STFC oriundas da desestatização da Telebras (incumbentes), nas mesmas áreas de atuação.

Destacam-se abaixo algumas características das operadoras do segmento de telefonia fixa (Quadro 4):

**Quadro 4 – Análise comparativa dos operadores do segmento de telefonia fixa**

	<b>INCUMBENTES</b>	<b>ENTRANTES</b>
Vantagens	Rede já instalada Grande fluxo de caixa Grandes economias de escala	Possibilidades de atuação em nichos mais lucrativos de mercado Oportunidade para utilização exclusiva de tecnologia de ponta
Desvantagens	Ineficiências operacionais Tecnologia ultrapassada não depreciada	Dependência da rede dos incumbentes para acessar o usuário

**Fonte:** (COSTA NETO, 2002).

No Quadro 5 a seguir é apresentado um comparativo entre os aspectos regulatórios por tipo de regime, público e privado, a que estavam submetidas as empresas detentoras de concessão e autorização para prestação da telefonia fixa.

**Quadro 5 - Comparativo por tipo de regime entre as empresas concessionárias e autorizatárias**

ASPECTOS REGULATÓRIOS	TIPO DE REGIME	
	Público	Privado
Condições de Acesso ao Mercado	Requer prévia outorga de concessão, mediante licitação e delegação através de contrato	Requer autorização, baseada nos princípios constitucionais da atividade econômica
Preços e Tarifas	Regime "price-cap", com valores definidos pela Anatel	Liberdade de preços
Obrigações de Expansão	Metas de universalização estipuladas no contrato de concessão e no Plano Geral de Metas para a Universalização	Compromisso de abrangência para os municípios escolhidos com metas de densidade ano a ano
Obrigações de Qualidade	Metas de qualidade estipuladas no contrato de concessão e no Plano Geral de Metas de Qualidade	Observar os parâmetros e indicadores do Plano Geral de Metas de Qualidade
Obrigações de Interconexão	Metas obrigatórias para disponibilizar pontos de interconexão ou pontos de presença para interconexão	Obrigatoriedade de interconexão, nos termos da regulamentação da Anatel
Fiscalização	Cumprimento das obrigações contidas nos contratos e na legislação	Cumprimento do compromisso de abrangência e da legislação
Direitos Adquiridos	Garantia de equilíbrio econômico financeiro dos contratos	Nenhum, adaptação às condições de mercado
Prazos	20 anos, prorrogáveis por igual período	Indeterminado
Uso de radiofrequências	Imediatamente nos municípios não incluídos no compromisso de abrangência das autorizatárias, em toda concessão após 31/12/2001	Autorização incluía o direito de uso de radiofrequências, das estações licenciadas e em operação até 31/12/2001

Fonte: (ANATEL, 1999).

Cabe destacar que as áreas de atuação das empresas-espelho não eram as mesmas das incumbentes. Nos processos de autorizações das empresas-espelho eram exigidos compromissos de abrangência em que as mesmas deveriam oferecer os seus serviços de telecomunicações, assim definidos: capitais dos estados e do distrito federal e nas cidades com populações superiores a duzentos mil habitantes. Nas demais localidades pertencentes as suas áreas de atuação as empresas poderiam escolher os nichos de mercado de maior lucratividade para atuar.

Em decorrência, as populações de inúmeros municípios não foram incluídas nas áreas de atuação das empresas-espelho resultando numa prestação de serviços de telefonia fixa somente por uma das empresas concessionárias, configurando a exploração do serviço para esses usuários em regime de monopólio por empresa privada.

Esse fato exigiu da Anatel uma resposta para que uma parte considerável da população e dos municípios brasileiros pudesse desfrutar da possibilidade de escolher a operadora de serviço de telefonia fixa de sua preferência e usufruir dos benefícios resultantes do processo de competição entre elas.

A Anatel resolveu realizar nova licitação para interessados na exploração do serviço de telefonia fixa na modalidade local para os municípios sem previsão de atendimento pelas empresas-espelho. Essas novas empresas foram denominadas de espelinhos. O resultado não atingiu os objetivos esperados pela Anatel.

Nessa fase do processo o Brasil possuía seis concessionárias de telefonia fixa (Telemar, Brasil Telecom, Telesp (Telefônica), Embratel, CTBC Telecom e Sercomtel), quatro empresas-espelho (Vésper S/A, Vesper São Paulo, GVT e Intelig) autorizadas a prestar o serviço.

Tendo em vista que a partir de 31 de dezembro de 2001, conforme expresso no Plano Geral de Outorgas, não haveria mais limites ao número de prestadores do serviço de telefonia fixa, a Anatel passou a definir as regras à abertura do mercado de telefonia fixa a novos prestadores de serviços que deveria ocorrer a partir de janeiro de 2002, conforme determinava a Lei Geral de Telecomunicações (BRASIL, 1997).

A Anatel buscou ainda a abertura do mercado, permitida pelo PGO, para a expansão da atuação das atuais concessionárias e autorizadas para outras áreas, com objetivo de aumentar a competição. As empresas que tivessem antecipado suas obrigações ou compromissos poderiam, já a partir de janeiro de 2002, atuar em outras áreas e modalidades de serviços de telecomunicações. Foram definidas as regras para novas autorizações que incluíam os serviços de telefonia fixa de longa distância internacional, nacional e local, em uma ou mais áreas.

A autorização era condicionada, na sua área de prestação de serviço, de atendimento às capitais dos estados, ao distrito federal e em alguns municípios, conforme a extensão das áreas e as modalidades de prestação do serviço. A obrigação era de ofertar acessos em quantidade equivalente a 1% (um por cento) do total das populações dos municípios pertencentes à área de prestação do serviço.

Desta forma, a Agência reguladora definiu as regras para a expansão do mercado de telefonia fixa no Brasil até ano de 2005.

O resultado desse processo de expansão do mercado atingiu o principal objetivo da Anatel de propiciar que as grandes empresas (incumbentes e espelhos) pudessem ampliar suas participações para outras áreas e regiões nas quais, até o momento, não podiam atuar, o que permitiria uma maior oferta tanto na exploração de serviços de telefonia fixa, quanto na exploração de outros serviços de telecomunicações.

Considerando as empresas concessionárias e espelhos, a expedição de novas autorizações para prestação de serviço de telefonia fixa ficou assim definida (Quadro 6):

**Quadro 6 - Expedição de novas autorizações para prestação do STFC**

Empresa	Modalidade	Área de Prestação de Serviços
Telesp	LDN/LDI	Região III do PGO
	Local/LDN/LDI	Região I e II e Setor 33 da Região III do PGO
Embratel <sup>1</sup>	Local	Região I, II e III do PGO
Telemar	Local	Regiões II e III e Setor 3 da Região I do PGO
	LDN	Setores 1 a 17, exceto o setor 3 da Região I do PGO
Brasil Telecom	Local/LDN	Regiões I e III, setores 20, 22 e 25 da Região II do PGO
	LDI	Regiões I, II e III de PGO
	LDN	Região II de PGO
Intelig	Local	Regiões I, II e III do PGO
GVT	Local/LDN/LDI	Regiões I, II e III do PGO

**Fonte:** (TELECO, 2008).

**Nota:** <sup>1</sup>as empresas espelho Vésper S.A. e Vésper São Paulo tiveram seus controles acionários adquiridos pela Embratel, sucessora dessas empresas na prestação do serviço de telefonia fixa.

A Anatel instituiu nova regulamentação para a telefonia celular criando o Serviço Móvel Pessoal (SMP), permitindo novos entrantes para operar as frequências da banda D e E, com utilização da tecnologia GSM (global system mobile communications). As dez áreas anteriormente definidas para a telefonia móvel foram substituídas pelas regiões I, II e III do PGO, permitindo às empresas que exploravam a banda A e B do SMC a migração para o SMP. A implantação do Código de Seleção de Prestadora para escolha da operadora de longa distância pelo usuário, a permissão para os operadores estabelecidos no mercado de participar da licitação do SMP, com o direito de explorar os serviços de longa distância nacional e internacional, foram fatores decisivos para uma nova configuração dos mercados de telefonia móvel e fixa, evidenciando que o interesse das grandes empresas, em relação à telefonia fixa, era de operar o serviço nas modalidades de longa distância nacional e internacional.

As alterações no modelo, com as empresas móveis e fixas atuando nas mesmas regiões e prestando serviços de longa distância nacional e internacional, possibilitou uma readequação dos mercados com concentração do capital, fusões e aquisições de empresas para operar multisserviços, aproveitando a sinergia dos grupos estabelecidos.

O modelo regulatório estabeleceu obrigações de universalização e qualidade dos serviços para as concessionárias de telefonia fixa, expressas nos contratos de concessão, no Plano Geral de Metas para a Universalização (PGMU) (BRASIL, 1998b) e no Plano Geral de Metas de Qualidade (PGMQ) (BRASIL, 1998b). Os custos relacionados com o cumprimento das metas previstas nos contratos e nos planos deveriam ser suportados exclusivamente pelas prestadoras de serviço por elas responsáveis. Desta forma, foram estabelecidos um conjunto de metas de acessos individuais e coletivos e metas de qualidade, por prazos determinados, que deveriam ser ofertados pelas concessionárias.

Finalmente, após estas breves considerações sobre a implantação do novo marco regulatório do setor de telecomunicações, as contribuições com o debate a respeito da regulação devem ser precedidas de uma avaliação dos resultados obtidos, comparando-se os dados disponíveis com os objetivos propostos e, desta forma, identificando os avanços e as limitações do modelo para disponibilizar a infraestrutura de telecomunicações necessária ao atendimento das demandas da sociedade brasileira e a promoção do desenvolvimento do País.

### 3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil preparou a Telebras para a privatização, ao mesmo tempo em que redefiniu as tarifas, reduzindo os subsídios entre as modalidades de serviço, que entraram em vigor antes da alienação da Telebras e da abertura do mercado de telefonia fixa. Destaca-se a determinação da Anatel em reduzir ao máximo o subsídio entre os serviços de longa distância nacional, internacional e local (telefonia básica).

A modelagem estabelecida pelo modelo brasileiro na telefonia fixa gerou pouco interesse das empresas participantes do leilão, obrigando o governo a adotar uma série

de concessões, inclusive de participação do BNDESpar como acionista, para viabilizar os consórcios e a venda da Telebras.

A abertura do mercado com a privatização confirmou as dificuldades da modelagem, não houve interessados na licitação das autorizações às empresas-espelho que iriam competir com as incumbentes nas regiões I e II, atrasando a concorrência nessas áreas. A competição entre as incumbentes e entrantes criou duas modalidades de usuários, aqueles que tinham a possibilidade de aproveitar os benefícios da concorrência e os atendidos somente por uma operadora em regime de monopólio.

A Anatel construiu uma série de assimetrias regulatórias entre as empresas-espelho e as concessionárias, para incentivar a competição.

## **4 A PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE TELEFONIA FIXA NO RIO GRANDE DO SUL**

O Rio Grande do Sul vivenciou duas fases em relação à prestação dos serviços de telecomunicações, uma que antecedeu o processo de privatização da Telebras e outra quando da implantação do novo modelo.

Primeiramente, serão analisados os resultados do processo de alienação parcial da CRT, com a entrada dos novos sócios e a gestão conjunta com o governo do estado na empresa. A partir do leilão da Telebras, com a mudança de interesse do controlador da CRT, serão investigados os atos e condutas na gestão dessa concessionária. Em ambos os casos, serão apresentados e analisados os dados sobre o desempenho da CRT.

A atuação da Anatel no processo de acompanhamento da concessão pública, em função da necessidade de troca do controlador, será objeto de análise e investigações.

### **4.1 A GESTÃO COMPARTILHADA: A ENTRADA DA TELEFÔNICA DE ESPANHA**

No Rio Grande do Sul a CRT e a Companhia Telefônica de Melhoramento e Resistência (CTMR), eram possuidoras de contratos de concessões públicas para prestação dos serviços de telefonia fixa e móvel. A CRT prestava o serviço de telefonia fixa em quase todo o Estado, exceto nos municípios de Pelotas, Morro Redondo, Capão do Leão e Turucu atendidos pela CTMR.

O Governo Antônio Brito e a Telebras, em 30/12/1996, deram início ao processo de privatização da CRT, oportunidade em que o Estado e a Telebrás alienaram, respectivamente, 29,12% e 5,84% de ações ordinárias nominativas, de emissão da CRT de suas titularidades, totalizando 35% do total do capital votante da CRT. O licitante vencedor do processo de alienação parcial da CRT, denominado Consórcio Investidor (CI), formado pelas empresas T.I.Telefônica Internacional de Espanha S.A., RBS Participações S.A., Companhia de Telecomunicações do Chile S.A., Telefônica da

Argentina S.A. e CITICORP, adquiriu as ações pelo preço de R\$ 681.000.000,00 (seiscentos e oitenta e um milhões).

O Edital de Licitação estabelecia que após a comunicação oficial da liquidação financeira da operação deveria ser firmado entre o Licitante vencedor, o Estado e a CRT, o Acordo de Acionistas e o Contrato de Gestão.

O Acordo de Acionistas tinha por finalidade viabilizar a participação de acionista estratégico, no caso o CI, na condução da gestão da CRT. Desta forma a gestão superior da CRT passou a ser exercida por um Conselho de Administração e pela Diretoria Executiva. O conselho era composto por cinco membros indicados pelo governo do estado, três indicados pelo consórcio investidor e um representante indicado pelos empregados. A Diretoria Executiva era composta pelos Diretores Presidente, Técnico e Administrativo, indicados pelo governo do estado, e pelos Diretores Superintendente, de Operações e Financeiro indicados pelo consórcio investidor.

O Contrato de Gestão estabelecia os princípios que governariam as relações entre o estado, o consórcio investidor, já na condição de acionista, e a CRT na condução da gestão da CRT, com o propósito de, entre outros, expandir e qualificar os serviços de telecomunicações no Estado. Para atingir tais metas as partes se obrigavam a cumprir com os termos e condições estabelecidos no Contrato de Gestão e no seu Anexo I – Plano de Metas e Resultados. Este Plano tinha a finalidade de orientar as ações da CRT na consecução de seus objetivos como prestadora de serviços de telefonia no Estado do Rio Grande do Sul, devendo atingir os resultados expressos nos indicadores e metas de qualidade, universalização e produtividade, que uma vez alcançados resultariam num prêmio aos empregados da CRT, que receberiam 5% (cinco por cento) do lucro líquido do exercício, e ao Consórcio Investidor, que receberia 1% (um por cento) da receita líquida dos serviços.

Nas Tabelas abaixo (Tabela 1, 2, 3 e 4), são apresentados o desempenho e níveis de investimento da CRT, no período de 1995 a 1998, sendo os anos de 1997 e 1998 de controle acionário e gestão conjunta do Estado com a Telefônica de Espanha:

Tabela 1 - Planta da CRT (número de terminais)

Planta	1995	1996	1997	1998
Linhas fixas instaladas	777.056	946.447	1.161.932	1.551.975
Linhas fixas em serviço (*) (**)	682.960	783.747	1.040.394	1.448.563
Telefones públicos TUP's (*)	14.262	16.143	29.112	36.345
<b>Densidade</b>				
Linhas em serviço/100 hab. (**)	7,2	8,2	10,7	14,9
Telefones públicos/1000 hab.	1,5	1,7	3,1	3,8

**Fonte:** Relatório da Administração, Exercício Social de 1999. (CRT, 2000)

**Nota:** (\*) Inclui convencional e celular fixo – (\*\*) Inclui Ruralcel.

Tabela 2 – Taxa anual de crescimento da planta da CRT (%)

Planta	96/95	97/96	98/97
Linhas fixas instaladas	21,8	22,8	33,6
Linhas fixas em serviço (*) (**)	14,8	32,7	39,2
Telefones públicos TUP's (*)	13,2	80,3	24,8
<b>Densidade</b>			
Linhas em serviço/100 hab. (**)	13,9	30,5	39,3
Telefones públicos/1000 hab.	13,3	82,4	22,6

**Fonte:** Secretaria de Energia, Minas e Comunicações (RIO GRANDE DO SUL, 2000).

**Nota:** (\*) Inclui convencional e celular fixo – (\*\*) Inclui Ruralcel.

Tabela 3 - Investimento Total da CRT

Descrição	1994	1995	1996	1997	1998
Investimento Total (em R\$ milhões)	130,5	225,6	405,3	585,8	538,2

**Fonte:** Relatório da Administração, Exercício Social de 1998 (CRT, 1999).

Tabela 4 - Taxa Anual de Crescimento do Investimento da CRT

Descrição	1995	1996	1997	1998
Taxa de Crescimento (em %)	72,9	79,7	44,5	-8,1

**Fonte:** Secretaria de Energia, Minas e Comunicações (RIO GRANDE DO SUL, 2000).

Nas Tabelas acima podemos observar que os níveis dos investimentos nos anos de 1995 a 1998 levaram a empresa a um crescimento significativo de sua planta, praticamente dobrando a densidade e o número de linhas fixas e telefones públicos. Note-se que mesmo antes da entrada do novo investidor o investimento da CRT apresentava taxas de crescimento muito expressivas, chegando a alcançar mais de 400 milhões em 1996.

O desempenho da CRT no período de 1997 até junho de 1998 era o resultado de uma gestão voltada para consolidar uma forte posição da operadora de telefonia fixa no

Rio Grande do Sul, com um crescimento vertiginoso da oferta de serviços de telecomunicações, constituindo-se num modelo para o resto do país.

A convergência de interesses nesse período contribuiu para o êxito da parceria entre o governo do estado e a iniciativa privada, resultando em benefícios para a sociedade gaúcha e para a CRT, mesmo a empresa atuando dentro dos marcos legais do setor público, principalmente pelos limites impostos pela Lei 8.666 (BRASIL, 1993) e pela restrição de contratação de pessoal sem concurso público.

Outros aspectos relevantes a serem considerados referem-se à forte expansão dos terminais fixos e celulares e às novas regras para as empresas do setor de telecomunicações que já estavam definidas e em plena vigência, principalmente no que se refere à legislação tarifária, responsável no novo modelo pela remuneração dos agentes econômicos.

O Ministério das Comunicações entendia que a CRT deveria ser licitada em conjunto com a Telebras, o que permitiria consolidar o modelo definido pelo governo federal, adequando o Estado do Rio Grande do Sul às condições previstas naquela modelagem.

Segundo este ponto de vista, o Estado do Rio Grande do Sul corria o risco de que sua empresa de telecomunicações ficasse isolada do conjunto da Região II do PGO, o que não seria necessário tendo em vista que os processos de privatização no nível federal e estadual estavam sendo realizados quase no mesmo período. A data de privatização da Telebras comparada com a data de privatização da CRT ocorreu com uma diferença de apenas 35 dias. Apesar destas considerações o governo do estado optou pela venda da CRT num processo separado da modelagem definida pelo governo federal.

#### 4.2 A GESTÃO DA TELEFÔNICA DE ESPANHA NA CRT

Em 24 de junho de 1998, o Estado do Rio Grande do Sul procedeu à privatização da CRT, alienando 50,12% de ações ordinárias nominativas, de emissão da CRT de sua titularidade, ao consórcio Telefônica do Brasil Holding S/A, controlado pela

Telefônica de Espanha, pelo valor de R\$ 1.176.000.000,00 (um bilhão, cento e setenta e seis milhões de reais).

Considerando a alienação de 35% em 1996 e de 50,12% em 1998, o consórcio liderado pela Telefônica de Espanha desembolsou para adquirir a CRT o valor nominal de R\$ 1.857.000.000 (um bilhão, oitocentos e cinquenta e sete milhões de reais).

A partir de 25 de junho de 1998, uma das unidades de negócio da CRT, a telefonia celular, transformou-se em uma Sociedade Anônima de Capital Fechado (subsidiária integral da CRT), denominada Celular CRT S.A., atendendo a nova legislação de telecomunicações que determinava a separação da telefonia fixa e móvel em duas empresas distintas. Situação que permaneceu até o dia 29 de janeiro de 1999, ocasião em que ocorreu a cisão da empresa de telefonia móvel da CRT.

A aquisição da empresa Telecomunicações de São Paulo (Telesp) no leilão do sistema Telebras pelo consórcio Tele Brasil Sul (TBS) alterou completamente o quadro das telecomunicações no Rio Grande do Sul, resultando numa sucessão de eventos que demonstraram as falhas da nova legislação de telecomunicações e a omissão da agência reguladora.

O Plano Geral de Outorgas determinava que a obtenção de concessão em determinada Região por empresa já concessionária do serviço de telefonia fixa, que era o caso do consórcio TBS ao adquirir a Telesp, implicaria na obrigatória transferência a outrem, de contrato de concessão detido em outra Região, no prazo máximo de dezoito meses, contado da data de obtenção da concessão. A Anatel através do Ato Nº 672 (BRASIL, 1998c) estabeleceu que o consórcio TBS, acionista majoritário da CRT, deveria alienar sua participação societária até a data limite de 04 de fevereiro de 2000.

O interesse estratégico da Telefônica passou a ser a telefonia fixa de São Paulo e a telefonia móvel no Rio Grande do Sul, o que já era esperado. O problema era que o consórcio TBS iria gerir a CRT, por 18 meses, sabendo que a empresa tinha prazo certo para ser vendida. As conseqüências para a CRT e para a sociedade gaúcha foram sentidas após o consórcio TBS adquirir a Telesp.

A gestão da CRT, neste período, acompanhou as novas diretrizes resultantes da mudança estratégica imposta pela Telefônica. A seguir são apresentados alguns dados da empresa no período 1995-1999 (Tabelas 5, 6, 7 e 8).

Tabela 5 – Planta da CRT (número de terminais)

Planta	1995	1996	1997	1998	1999
Linhas fixas instaladas	777.056	946.447	1.161.932	1.551.975	1.678.140
Linhas fixas em serviço (*) (**)	682.960	783.747	1.040.394	1.448.563	1.630.157
Telefones públicos TUP's (*)	14.262	16.143	29.112	36.345	39.021
<b>Densidade</b>					
Linhas em serviço/100 hab. (**)	7,2	8,2	10,7	14,9	16,6
Telefones públicos/1000 hab.	1,5	1,7	3,1	3,8	4,1

**Fonte:** Relatório da Administração, Exercício Social de 1999. (CRT,2000)

**Nota:** (\*) Inclui convencional e celular fixo - (\*\*) Inclui Ruralcel.

Tabela 6 - Taxa anual de crescimento da planta da CRT (%)

Planta	96/95	97/96	98/97	99/98
Linhas fixas instaladas	21,8	22,8	33,6	8,1
Linhas fixas em serviço (*) (**)	14,8	32,7	39,2	12,5
Telefones públicos TUP's (*)	13,2	80,3	24,8	7,4
<b>Densidade</b>				
Linhas em serviço/100 hab. (**)	13,9	30,5	39,3	11,4
Telefones públicos/1000 hab.	13,3	82,4	22,6	7,9

**Fonte:** Secretaria de Energia, Minas e Comunicações (RIO GRANDE DO SUL, 2000).

**Nota:** (\*) Inclui convencional e celular fixo - (\*\*) Inclui Ruralcel.

Tabela 7 - Investimento Total da CRT

Descrição	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Investimento Total (em R\$ milhões)	130,5	225,6	405,3	585,8	538,2	269,5

**Fonte:** Relatório da Administração, Exercício Social de 1999. (CRT,2000)

Tabela 8 - Taxa Anual de Crescimento do Investimento da CRT

Descrição	1995	1996	1997	1998	1999
Taxa de Crescimento (em %)	72,9	79,7	44,5	-8,1	-49,9

**Fonte:** Secretaria de Energia, Minas e Comunicações (RIO GRANDE DO SUL, 2000).

Os dados apresentados acima evidenciam que a partir de 1998 começa haver uma desaceleração das taxas de investimento, com uma queda expressiva dos investimentos, na ordem de 50%, realizados em 1999, em comparação com o ano de 1998. Da mesma forma, as taxas de crescimento da planta da CRT em 1999 reduziram-se de forma significativa chegando ao caso das linhas fixas instaladas a um crescimento quatro vezes menor daquele registrado no ano anterior.

Os investimentos até a privatização total da CRT foram realizados tendo o Estado do Rio Grande do Sul como controlador da empresa, já a partir da metade de

1998 e em 1999, ano em que os investimentos caíram pela metade, a CRT tinha como controlador o consórcio Tele Brasil Sul, liderado pela Telefónica de Espanha.

Analisando os documentos oficiais da CRT, Relatório da Administração, Demonstrações Financeiras e os pareceres dos Auditores Fiscais e do Conselho Fiscal, referentes aos exercícios de 1996, 1997, 1998 e 1999, podemos inferir sobre as razões que levaram a empresa a apresentar em 1999 um desempenho inferior aos anos anteriores.

A explicação oficial expressa no Relatório da Administração de 1999 refere-se à mudança de regime cambial, ocorrida em 13 de janeiro de 1999, como o fato de maior relevância que impactou negativamente os resultados de 1999, tendo em vista que a CRT havia tomado financiamentos em moeda estrangeira para realizar suas expansões. Em 31.12.1998 o valor da dívida em moeda estrangeira era da ordem de US\$ 359,7 milhões, equivalente a 14% do ativo da empresa, que se encontrava sem qualquer cobertura de *hedge*.

Causou estranheza que uma dívida desta ordem não estivesse coberta por seguro de risco, o que só foi adotado após a ocorrência da desvalorização do real, trazendo prejuízos aos acionistas. O total das despesas com operações financeiras e variações monetárias e cambiais, em função da desvalorização do real, do aumento da taxa nominal de juros interna e externa e das despesas com *hedge*, foi de R\$ 431,5 milhões, representando um acréscimo de 241,2 % em relação ao ano de 1998.

Os resultados da CRT, considerados alguns indicadores expressos nas demonstrações financeiras da empresa, são apresentados na Tabela 9:

**Tabela 9 – Aspectos econômicos financeiros, no período 1995-1999 (R\$ mil)**

<b>Descrição</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
Receita líquida dos serviços	461.202	728.533	938.083	1.039.873	1.149.239
Despesas operacionais líquidas	436.235	729.155	822.630	889.251	1.141.486
Lucro (Prejuízo) operacional	24.967	(622)	115.453	150.622	7.753
Lucro (Prejuízo) líquido	6.180	(16.973)	114.870	164.609	(138.254)

**Fonte:** Relatório da Administração, Exercício Social de 1999. (CRT,2000)

**Notas:** As receitas da telefonia convencional incluem a interconexão no ano de 1998 e 1999. Até maio 1998 estavam incluídos os resultados da atividade celular. O prejuízo no ano de 1996 deve-se a antecipação de despesas (R\$ 77,5 milhões), referente ao Plano de Demissão Voluntária.

Constata-se que no ano de 1999, primeiro ano de gestão da Telefonica, a CRT apresentou um prejuízo de R\$ 138,2 milhões, correspondendo a um decréscimo de 184% em relação ao lucro auferido no ano de 1998. A CRT não apresentava prejuízo desde 1992, situação que passou a chamar a atenção dos acionistas e da sociedade gaúcha, principalmente, em função do conjunto de medidas divulgadas no Relatório da Administração de 1999, que preconizavam a redução das despesas operacionais em cerca de 10% e o ajustamento no programa de investimentos de 1999, preservando os projetos com maior capacidade de geração de fundos.

Uma das medidas adotadas pela CRT para racionalizar e melhorar a qualidade dos serviços, segundo informações prestadas pela empresa e publicadas pela Gazeta Mercantil em 30/03/99, foi a implantação de uma nova sistemática para os serviços de instalação de linhas, manutenção e conserto da planta fixa. O Estado do Rio Grande do Sul foi dividido em três regiões e, em cada uma, a CRT selecionou duas empreiteiras para realizar as atividades, desta forma reduziu de quarenta para seis as empreiteiras contratadas para atuar no Estado. As empreiteiras contratadas foram a Semper e Retebrás na região metropolitana de Porto Alegre, a Visabrás e Pampa na região nordeste e a Dragados e AS Júnior na região noroeste e centro-sul. O valor estimado pela CRT para a contratação destas empreiteiras foi orçado em R\$ 110,8 milhões, conforme aprovado pela reunião extraordinária do Conselho de Administração, em 05/02/99.

Nesta mesma reunião do Conselho de Administração foi aprovada a revisão do orçamento para 1999, onde se destaca o corte nos investimentos com uma queda de 67% em relação ao orçamento original, passando de R\$ 449,9 milhões para R\$ 148,5 milhões. Houve ainda um corte de 8,5% das despesas não relacionadas com as vendas e a previsão de redução de 300 empregados a partir do mês de agosto, redução da força de trabalho que complementou a demissão de 300 funcionários ocorrida em dezembro de 1998.

Conjuntamente com as medidas referidas acima também houve uma mudança definida como estratégica nesta reunião, o cumprimento estrito das metas da Anatel previstas para 31/12/1999.

Tendo em vista que a Anatel havia estabelecido no Plano Geral de Metas de Universalização e de Qualidade metas que deveriam ser atingidas pelas empresas de telecomunicações somente a partir de 31 de dezembro de 1999, a agência reguladora optou por firmar com a CRT um Protocolo de Compromisso para Acompanhamento da Prestação do Serviço de Telefonia Fixa, que estabelecia um conjunto de indicadores e respectivas metas a serem alcançados, visando acompanhar a prestação do serviço de telecomunicações no período de jul. de 1998 a dez. de 1999. Destaca-se que em relação às metas de universalização foi estabelecida uma determinada quantidade de terminais que as empresas deveriam instalar em cada unidade da federação.

Abaixo (Tabela 10) estão relacionadas as metas definidas no Protocolo de Compromisso para Prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado, firmado pela CRT e Anatel.

**Tabela 10 - CRT - Protocolo de compromisso para prestação do STFC**

ANO	Acessos Fixos Instalados		Telefones de Uso Público	
	Compromisso	Realizado	Compromisso	Realizado
1998	1.490.000	1.551.975	34.004	36.345
1999	1.608.000	1.678.140	37.470	39.021

Fonte: Anatel (BRASIL, 1999).

Constata-se que a mudança estratégica proposta pela Telefônica, de cumprimento estrito das metas da Anatel, significava que, no ano de 1999, a CRT deveria instalar apenas 56.025 novos acessos individuais. Verifica-se, em comparação com os anos anteriores, que a taxa de crescimento da planta em 1999 foi apenas de 8,1%, frente a uma taxa média anual de crescimento da planta, de 1996 a 1998, de 26%.

Após analisar os documentos referentes às contas da CRT, nos anos de 1998 e 1999, com destaque para o desempenho operacional da empresa, chega-se às seguintes considerações (Tabela 11):

Tabela 11 - Variação da receita bruta de serviços, no período 1998-1999 (R\$ mil)

Receita Bruta dos Serviços	1997	1998	1999	Diferença	Variação %
Serviços de Telecomunicações		1.385.960	1.478.953		6,71
(-) Serviço Móvel Celular		(198.652)			
Subtotal		1.187.308	1.478.953	291.645	24,6
(-) Receita de Interconexão		19.545	240.172	184.627	944,6
Total		1.167.763	1.274.781	107.018	9,2
Nº Terminais Instalados <sup>2</sup>	1.161.932	1.551.975	1.678.140	126.165	8,1
Nº Terminais em Serviço <sup>2</sup>	1.040.394	1.448.563	1.630.157	181.594	12,5
Nº Terminais Médio em Serviço <sup>2</sup>		1.244.479	1.593.360	294.881	23,7
Receita Média/Terminais em Serviço <sup>1</sup>		938,35	868,12	(70,23)	(7,50)
Grau de Utilização da Planta	89,50%	93,10%	97,30%		
Investimentos	585.800	538.200	269.500		

**Fonte:** Relatório da Administração, Exercício Social de 1999. (CRT,2000).

**Nota:** (1) Valores expressos em reais; e (2) Quantidade física.

Destaca-se do quadro acima que a Receita dos Serviços Fixos cresceu 24,6%, valor acima dos 12,5% do aumento da planta em serviço, em função dos investimentos realizados em 1998. Na Receita Média de Terminais em Serviço, retirando o efeito do crescimento substancial nas Receitas de Interconexão, houve uma redução de 7,5%, certamente pelo atendimento a clientes residenciais (menor utilização). O Grau de Utilização da Planta subiu de 89,5% em 1997, para 97,3% em 1999, indicando que a CRT ficou no limite de suas reservas técnicas.

As informações relativas aos Custos dos Serviços Prestados, em 1998 e 1999, estão relacionadas na Tabela 12:

Tabela 12 - Custos dos serviços prestados (R\$ mil)

Custos dos Serviços	1998 <sup>1</sup>	1999	Diferença	Variação (%)
Despesas de Uso de Rede	66.662	184.175	117.513	176,3
Depreciação	257.405	363.676	106.271	41,3
Outros Custos	172.487	200.096	27.609	16,0
Total	496.554	747.947	208.66	50,6

**Fonte:** Relatório da Administração, Exercício Social de 1999. (CRT,2000)

**Nota:** (1) Foram deduzidas de janeiro a maio as despesas com a telefonia móvel.

Analisando os dados acima e fazendo uma correlação com os dados das Receitas dos Serviços, conclui-se que a evolução das Despesas de Uso de Rede e Depreciação, justifica a maior parte do crescimento dos Custos dos Serviços, representando 89% do total da diferença.

Em relação às Despesas com Uso de Rede, verifica-se que tais despesas não comprometeram o resultado da empresa, pois se por um lado os custos somaram R\$ 184.175 mil, as Receitas de Interconexão totalizaram R\$ 204.172 mil, gerando um ganho de R\$ 19.997 mil. Isto significa que a Receita dos Serviços está sendo influenciada no seu crescimento pelos ganhos com interconexão e não somente pelo aumento da planta em serviço.

No que se refere à Depreciação, a CRT informou que o aumento das taxas repercutiu num acréscimo deste tipo de custo (não financeiro) de R\$ 58.572 mil. Esta informação indica que os resultados dos anos seguintes também serão afetados, repercutindo sensivelmente na distribuição de lucros a título de dividendos e participação nos lucros pelos empregados.

Quanto aos demais custos, verifica-se que o aumento foi semelhante ao da receita retirando os efeitos da receita dos serviços celulares e de interconexão. Como dado adicional, verifica-se que a empresa priorizou a terceirização dos serviços com a diminuição do quadro funcional e, em consequência, reduziu as rubricas “Pessoal”, “Materiais”, “Alimentação”, aumentando, em contrapartida, as rubricas de “Mão de Obra Temporária”, “Serviço e Manutenção de Equipamentos” e “Outros Serviços de Terceiros”.

Cabe ainda destacar, na avaliação dos resultados operacionais, a geração de recursos pela atividade econômica da empresa (EBITDA) que em 1998 somou R\$ 534 milhões, representando 51,4% do total das Receitas Líquidas dos Serviços, enquanto em 1999 atingiu R\$ 591,2 milhões, representando também 51,4%. A geração de 1999 foi suficiente para pagar 100% dos investimentos e mais 321,7 milhões de dívidas e encargos financeiros.

Desta forma, conclui-se que a receita bruta dos serviços e o custo dos serviços cresceram no ano de 1999, respectivamente, 24,6% e 50,6%, em relação ao ano de 1998. O crescimento dos custos é explicado principalmente pela evolução das

despesas de interconexão e depreciação. Em relação aos outros custos constata-se que a empresa reduziu o quadro funcional e priorizou a terceirização dos serviços.

Ainda restava compreender como a empresa saiu de um lucro de R\$ 113,8 milhões em 1998, para um prejuízo de R\$ 138,2 milhões em 1999. Esperava-se que a gestão da Telefônica pudesse maximizar os lucros da CRT, o que se verificou foi uma diferença para menos de R\$ 252,1 milhões entre um ano e outro. Esta reversão de expectativas aliada à necessidade de desvinculação da Tele Brasil Sul do controle acionário da CRT, gerou um questionamento muito grande sobre as causas que efetivamente contribuíram para o prejuízo apresentado pela empresa.

Além das despesas financeiras e da depreciação, constatou-se que o aumento dos custos com serviços de terceiros, verificado na análise dos documentos da CRT, estava relacionado com a contratação de empresas relacionadas ao grupo Telefônica de Espanha.

Foram contratadas empresas ligadas ao acionista controlador da CRT, como a Atento Brasil S/A, em setembro de 1999, cujo controle acionário era da *Attento Holding Telecomunicaciones S.A.*, empresa do grupo Telefônica de Espanha.

A empresa Atento Brasil surgiu no mercado, conforme matéria divulgada pelo Jornal Folha de São Paulo de 05 de abril de 2000, ao assumir os serviços de telemarketing das companhias telecomunicações adquiridas pela Telefônica de Espanha no processo de privatização das telecomunicações no Brasil.

A Atento assumiu os serviços 102 (auxílio à lista), 103 (reclamações de defeitos) e 104 (pedido de instalação de linhas) da Telesp, que eram prestados por empresas nacionais. Em seguida, assumiu os serviços de telemarketing da CRT, da Telerj Celular (Rio de Janeiro) e Telest Celular (Espírito Santo).

Graças aos contratos assinados com as operadoras controladas pela Telefônica, a Atento já nasceu como a maior empresa de telemarketing do país e como a quinta em âmbito mundial, em quantidade de postos de atendimento. A Atento Brasil passou a controlar 58% do mercado brasileiro, posição que acabou sendo denunciada pelo Sindicato das Empresas de Telemarketing de São Paulo à Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça (SDE), por tentativa de controle do mercado. Esta

denúncia somou-se a outra já existente por suposta concorrência desleal, baseada na vinculação societária entre a Atento e Telefônica de Espanha.

A contratação da Atento foi justificada pela CRT, em resposta a solicitação do acionista Estado do Rio Grande do Sul, como sendo a única empresa, naquele momento, instalada no Rio Grande do Sul, com infraestrutura adequada para atender os serviços.

A explicação não encontra correspondência nos documentos referentes à contratação da Atento apresentados pela CRT, pois a decisão de constituir uma filial da Atento em Porto Alegre e a Proposta Sumária apresentada pela Atento à CRT totalizavam cinco dias de diferença, sem considerar que os registros na Junta Comercial de São Paulo e do Rio Grande do Sul foram feitos após a apresentação da Proposta à CRT. A Atento não estava instalada no Rio Grande do Sul e tampouco possuía infraestrutura adequada, naquele momento para prestar o serviço.

Com base na análise das planilhas relativas aos custos de contratação para prestação de serviços de atendimento dos serviços especiais, o acionista minoritário da CRT, Estado do Rio Grande do Sul comparou os custos dos serviços, antes e após a contratação da Atento, constatando um aumento de 62% no custo médio mensal (R\$/chamada) do serviço 102/121/CSP – Auxílio à lista e informações sobre o código de prestadoras. Em relação ao serviço 103/129 (CRT Consertos), o aumento no custo médio mensal (R\$/chamada) foi de 67%.

A Tele Centro Sul, quando assumiu a gestão provisória da CRT, renegociou o contrato com a Atento, obtendo reduções de preços para os serviços prestados, a partir de maio de 2000, de 7,5% do valor por minuto, além de estabelecer descontos de 1% a cada 10% do volume de chamadas ofertadas a maior em relação ao volume de dezembro de 1999 e, também, a item do contrato não atendido pela Atento. A CRT ao explicar os objetivos desta renegociação revelou que “As negociações realizadas com a Atento objetivaram atender o contrato às condições atuais de mercado”.

Outra empresa contratada, em agosto de 1998 a título de assistência técnica internacional, foi a T.S. Telefônica Sistemas S/A na qual a participação acionária da T.I Telefónica Internacional de España S.A. era de 99,98% do capital total. Existiam ainda os contratos em negociação envolvendo a CRT e a TPI (Telefônica Publicidade e

Informação), braço do grupo Telefônica em listas e páginas amarelas e, principalmente, o contrato de fornecimento de Exploração Industrial de Linha Dedicada (EILD) entre a CRT e a Celular CRT S/A, no qual a Tele Centro Sul (Brasil Telecom) considerava os preços praticados inferiores aos preços vigentes no mercado. Em outubro de 1999, foi firmado Termo Aditivo ao contrato de EILD, estabelecendo novas condições comerciais e técnicas com três anos de vigência pela frente, cujo valor médio/mês estimado pela utilização de EILD era de R\$ 2.284.080,00.

As empresas Attento Holding, T.S. Telefônica Sistemas e TPI (Telefônica Publicidade e Informação) correspondiam ao novo modelo de organização da Telefônica, que agrupava suas empresas por linhas de negócios de âmbito global, com objetivo de situar a cada uma delas entre os líderes mundiais de seus respectivos setores de atividade.

Com relação à telefonia celular, cabe destacar que em junho de 1998 foi criada a Celular CRT S.A., subsidiária integral da CRT, conforme determinava a nova legislação de telecomunicações. Em janeiro de 1999 foi aprovada a cisão parcial da CRT, com a constituição da Celular CRT Participações S/A, sociedade que passou a deter o controle da Celular CRT S.A., cujo capital foi dividido no mesmo número de ações ordinárias e preferenciais em que se dividia o capital da CRT. O processo de cisão resultou em alguns passivos para a CRT, tendo em vista que no Protocolo de Justificação de Cisão Parcial da CRT com a constituição da Celular CRT Participações S/A, aprovado pela Assembléia Geral Extraordinária de Acionistas, dispunha no item 6.1 o que segue:

#### VI. SUCESSÃO

6.1 Para todos efeitos, as obrigações de qualquer natureza, inclusive mas sem limitação, as de natureza trabalhista, previdenciária, civil, tributária, ambiental e comercial, referentes a atos praticados ou fatos geradores ocorridos até a data da efetivação da cisão parcial, inclusive, permanecerão de responsabilidade exclusiva da CRT, com exceção das contingências passivas cujas provisões tenham sido expressamente consignadas nos documentos anexos à presente Justificação e ao laudo de avaliação, hipótese em que, caso incorridas, as perdas respectivas serão incorporadas pelas empresas cindida e resultante da cisão, na proporção da contingência a elas alocada.

Portanto, todas as eventuais novas contingências que tivessem de ser provisionadas após a data da cisão, não expressamente consignadas nos documentos

da cisão, seriam de responsabilidade da CRT, mesmo que se referissem ao negócio celular.

No processo de constituição da subsidiária Celular CRT S/A e de cisão parcial da CRT com criação da Celular CRT Participações S/A, controladora da Celular CRT S/A, o consórcio TBS teve uma participação decisiva em relação às definições sobre as questões relativas ao tema, envolvendo os ativos e passivos a serem cindidos, como por exemplo, quanto aos materiais, equipamentos, infraestrutura física e logística, recursos humanos e tecnológicos, os contratos envolvendo a CRT e a Celular CRT, a aprovação do laudo de avaliação e dos documentos pertinentes à cisão.

Desta forma, sem um acompanhamento por parte do órgão regulador, a gestão do grupo TBS, no caso da cisão parcial da CRT aliada à necessidade do controlador de desvincular-se da mesma, passou a atender somente os interesses privados deste consórcio, que administrou a empresa fixa procurando estabelecer vantagens para a empresa de telefonia móvel.

Além dos contratos entre a CRT e as partes relacionadas havia ainda o contrato de gestão, remanescente da licitação de venda de 35% do capital da CRT ocorrida em 1996, na primeira fase de desestatização da empresa. Conforme referido anteriormente, o Contrato de Gestão previa um prêmio de 5% (cinco por cento) do lucro líquido do exercício para todos os empregados e 1% (um por cento) da receita líquida dos serviços ao consórcio investidor, leia-se TBS, caso fossem cumpridas as disposições do Plano de Metas e Resultados.

Note-se que o consórcio investidor mesmo que a empresa apresentasse um prejuízo no seu resultado, receberia seu prêmio, ao contrário dos empregados que só receberiam no caso de haver lucro no resultado da empresa.

Mesmo com a privatização total da CRT em 1998, o grupo TBS entendeu que o Contrato de Gestão continuava válido e, por conseguinte, continuou recebendo o prêmio estipulado neste contrato, a título de prestação de serviço de gerência. O grupo TBS estabeleceu, através de Termos Aditivos, uma revisão das metas, adequando-as com as metas estipuladas pela Anatel.

Na Demonstração do Resultado do Exercício em 31 de dezembro de 1999 (CRT, 2000) a receita líquida dos serviços totalizou R\$ 1.149.239 mil (um bilhão, cento e

quarenta e nove milhões e duzentos e trinta e nove mil reais) e grupo TBS recebeu o montante de R\$ 11.492 mil (onze milhões e quatrocentos e noventa e dois mil reais) a título de prêmio do Contrato de Gestão, ou seja, exatamente 1% (um por cento).

Dessa forma, as obrigações estipuladas pelo Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado Prestado no Regime Público, instituído pelo Decreto Nº 2.592 (BRASIL, 1998b), de 15 de maio de 1998 do Presidente da República, que deveriam ser cumpridas, transformaram-se em objeto de remuneração para o grupo TBS, sem qualquer providência da agência reguladora.

Os contratos existentes entre a CRT e as partes relacionadas à Telefônica foram objeto de questionamento por parte dos demais acionistas da empresa, principalmente do acionista minoritário Estado do Rio Grande do Sul.

Após analisar os dados e contratos referentes à CRT, faz-se necessário estabelecer um comparativo entre o desempenho desta empresa com o de outras empresas de telecomunicações, algumas pertencentes ao consórcio liderado pelo Grupo Telefônica e outras administradas por outros consórcios. Este enfoque poderá proporcionar uma comparação sobre a atuação das empresas de telecomunicações na disputa para consolidar uma posição mais vantajosa no mercado de telecomunicações.

Fazendo-se um comparativo sobre o desempenho dos indicadores físicos entre as empresas de telefonia fixa, CRT e Telesp, administradas pelo Grupo Telefônica, no período 1998-1999, chega-se aos dados apresentados na Tabela 13:

**Tabela 13 - Principais indicadores da CRT e da Telesp**

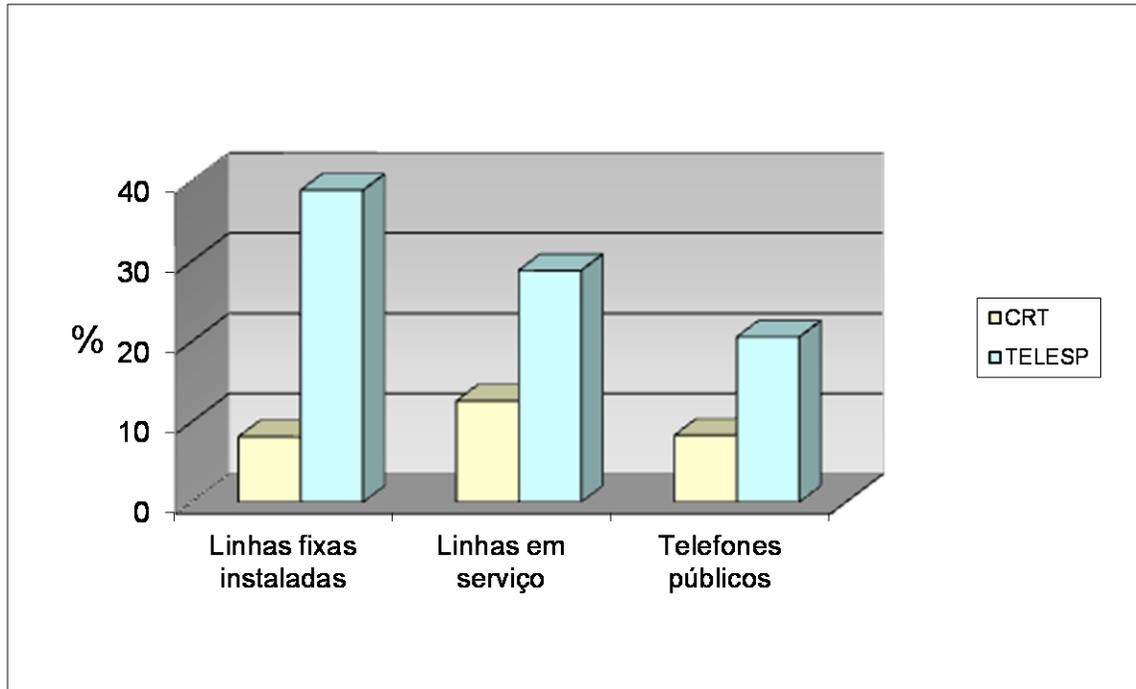
Dados Físicos	CRT			Telesp		
	1998	1999	%	1998	1999	%
Linhas fixas instaladas (mil)	1.552	1.678	8,12	6.877	9.548	38,84
Linhas em serviço (mil)	1.413	1.591	12,60	6.247	8.049	28,85
Telefones públicos (mil)	36	39	8,33	180	217	20,56
Densidade telefônica (linhas/100 hab.)	15	17	11,41	19	24	26,32

**Fonte:** Secretaria de Energia, Minas e Comunicações (RIO GRANDE DO SUL, 2000).

Fica evidente que a gestão do consórcio liderado pela Telefônica na Telesp foi completamente distinta da gestão na CRT, pois em todos os itens normalmente avaliados no desempenho de uma empresa de telecomunicações a Telesp apresentou

um crescimento superior à empresa gaúcha, conforme fica demonstrado com maior clareza na Figura 3 abaixo:

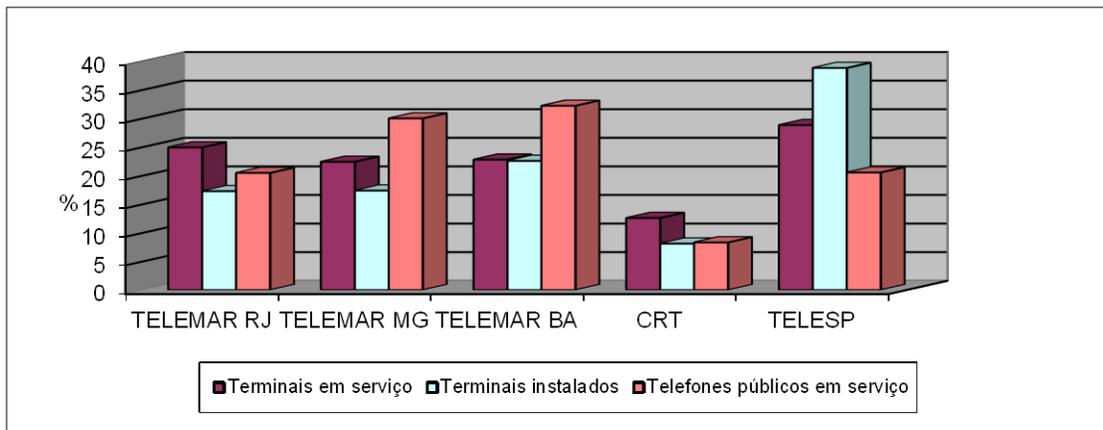
**Figura 3 – Crescimento do número de linhas telefônicas da CRT e da Telesp, no período 1998-1999**



**Fonte:** Secretaria de Energia, Minas e Comunicações (RIO GRANDE DO SUL, 2000).

Na comparação entre a CRT e a Telesp, poderia ocorrer um viés, tendo em vista que a Telesp atua no mercado de telecomunicações de São Paulo, que possui uma dimensão muito superior ao mercado gaúcho. Para elucidar eventuais dúvidas a este respeito, apresenta-se a comparação do desempenho da CRT e da Telesp com outras companhias, concessionárias de telefonia fixa nos Estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e Bahia, que atuam em mercados mais compatíveis com a realidade do Estado do Rio Grande do Sul. Na Figura 4 abaixo são apresentados os indicadores físicos correspondentes a estas empresas:

**Figura 4 – Crescimento do número de terminais fixos de algumas empresas, no período 1998-1999**



**Fonte:** Secretaria de Energia, Minas e Comunicações (RIO GRANDE DO SUL, 2000).

Os indicadores físicos das demais empresas de telefonia fixa confirmam que o crescimento da CRT no período de 1998-1999 foi muito abaixo das demais empresas de telefonia do país, revelando o enfraquecimento da CRT frente às demais empresas de telecomunicações e a perda de competitividade do setor de telecomunicações no Rio Grande do Sul em comparação com outros Estados.

Impõe-se uma análise comparativa de alguns indicadores financeiros das empresas do Grupo Telefônica, no período 1998-1999, no que diz respeito à telefonia fixa. Constata-se que a Telesp supera a CRT em todos os indicadores pesquisados, conforme a Tabela 14 a seguir:

**Tabela 14 - Principais indicadores da CRT e Telesp. (milhões de reais)**

Dados Financeiros Consolidados	CRT			Telesp		
	1998	1999	%	1998	1999	%
Receita operacional bruta	1.385,90	1.478,90	6,71	5.935,20	7.049,70	18,78
Receita operacional líquida	1.039,90	1.149,20	10,51	4.496,10	5.295,50	17,78
Lucro (prejuízo) líquido	164,60	-138,34	-184,05	677,60	735,80	8,59
Investimentos da empresa	538,20	269,60	-49,91	2.579,90	2.689,90	4,26
Investimentos sobre o total do grupo (%)	15,28	6,97	-54,39	73,24	69,53	-5,07

**Fonte:** Secretaria de Energia, Minas e Comunicações (RIO GRANDE DO SUL, 2000).

Destaca-se nos dados apresentados, a inversão lucro/prejuízo ocorrida na CRT, em 1998 o lucro foi de R\$ 164,6 milhões e, no ano seguinte, houve um prejuízo de R\$ 138,34 milhões o que representou uma redução de 184,05%. Os investimentos da CRT,

que totalizaram R\$ 269,6 milhões no ano de 1999, foram 49% menores que no ano anterior, quando foram aplicados R\$ 538,2 milhões. Com relação aos investimentos totais da Telefônica no Brasil, a participação da CRT caiu de 15,28% em 1998 para 6,97% em 1999, representando uma queda de 54,39%.

Comparando os resultados da Celular CRT e CRT, conforme dados apresentados na Tabela 15, verifica-se que o crescimento do número de terminais obteve um desempenho de 78% na móvel e 8% na fixa e o crescimento da densidade telefônica foi de 108% na móvel e 25% na fixa, no período 1998-99.

**Tabela 15 - Comparação entre os Resultados da Telefonia Fixa e Móvel**

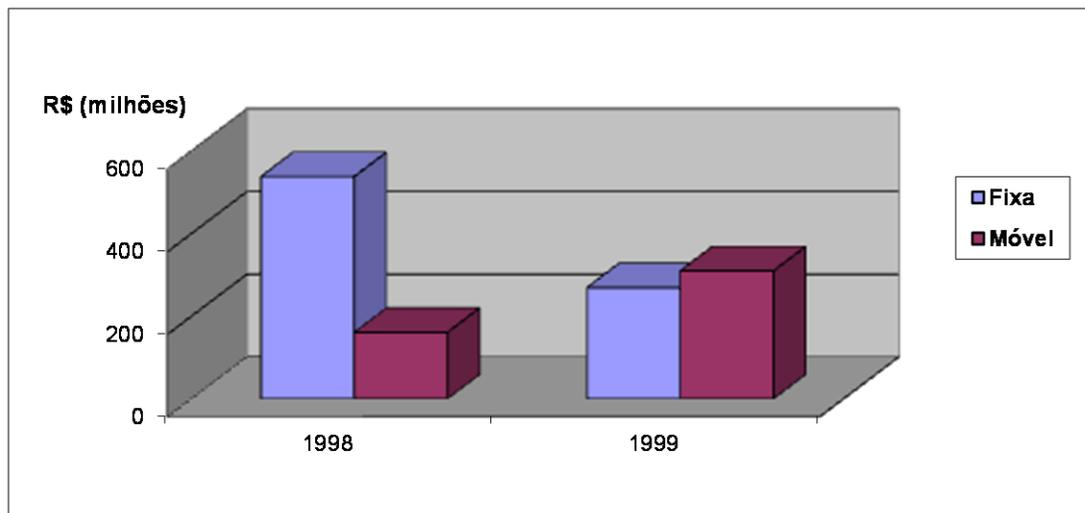
Dados Físicos e Financeiros	CRT			Celular CRT		
	1998	1999	%	1998	1999	%
Nº de terminais - total (mil)	1.552	1.678	8,12	543	967	78,08
Densidade telefônica (linhas/100 hab)	14,9	16,6	11,6	5,8	12,1	108,62
Receita operacional bruta (milhões de R\$)	1.385,90	1.478,90	6,71	364,5	846,3	132,18
Receita operacional líquida (milhões de R\$)	1.039,90	1.149,20	10,51	272,1	656,8	141,38
Investimentos (milhões de R\$)	538,2	269,6	-49,91	161,2	310	92,31

**Fonte:** Secretaria de Energia, Minas e Comunicações (RIO GRANDE DO SUL, 2000).

Com relação aos indicadores financeiros, na comparação dos resultados entre a telefonia móvel e fixa, destaca-se que os investimentos na Celular CRT cresceram em 92,3%, enquanto na CRT houve uma redução de 49,9% de seu valor no ano anterior. A receita operacional bruta e líquida cresceram, respectivamente, 132,1% e 141,3% na Celular CRT, contra apenas 6,7% e 10,5% na CRT.

O investimento de 310 milhões de reais realizado pela Celular CRT em 1999, pela primeira vez permitiu à telefonia móvel ultrapassar os investimentos efetuados na telefonia fixa, conforme a Figura 5:

Figura 5 – Investimentos da CRT e Celular CRT, no período 1998-1999



Fonte: Secretaria de Energia, Minas e Comunicações (RIO GRANDE DO SUL, 2000).

O investimento previsto com a redução feita pelo Grupo Tele Brasil Sul no orçamento de 1999 era ainda menor (R\$ 148 milhões), o investimento realizado na CRT de 269,6 milhões de reais, deve-se a liberação por parte do BNDES de um empréstimo ponte que pode ser contabilizado pela empresa.

Conclui-se que nas demais empresas pertencentes ao Grupo Telefônica houve um aumento dos investimentos, em contraste com a CRT, revelando que a desvalorização cambial não influenciou o aporte de investimentos nestas outras empresas.

A gestão do consórcio liderado pela Telefônica tinha ainda outras razões para não investir na CRT, como seu negócio principal no Rio Grande do Sul era a telefonia móvel, tendo em vista que deveria se desfazer do controle da CRT, passou a gerir a empresa de telefonia fixa para alavancar a empresa de telefonia móvel.

A redução do atendimento da demanda pela telefonia fixa obrigava a população a optar pelo telefone móvel, que nesse caso pode ser considerado como um bem substituto ao telefone fixo. Nesse sentido, a redução dos investimentos na telefonia fixa propiciou um aumento do mercado para a Celular CRT.

Outro ponto a ser considerado era o esforço das concessionárias de telefonia fixa no sentido de antecipar as metas da Anatel, de 2003 para 2001, visando obter novas autorizações para prestação de serviços de telecomunicações, principalmente

para os serviços de telefonia fixa de longa distância nacional e de telefonia móvel. A postura do Grupo Telefônica na CRT, visando prorrogar sua saída da telefonia fixa, aliada a política de corte dos investimentos, possibilitou um prazo maior para consolidar a posição da Celular CRT no mercado, sem a presença de um grande concorrente, dotado de uma infraestrutura invejável em todo o Estado, ou seja, a CRT.

Conclui-se que a postura do Grupo Telefônica, líder do consórcio Tele Brasil Sul, estava adequada aos seus interesses de maximizar seus ganhos nas diversas linhas de negócios que explorava, a partir da concessão pública que adquiriu no processo de privatização das telecomunicações no Brasil.

#### 4.3 A TROCA DO CONTROLE ACIONÁRIO

Em agosto de 1998, a Anatel havia estabelecido o prazo de quatro de fevereiro de 2000 para que a Tele Brasil Sul Participações S.A. (TBS), deixasse o controle acionário da CRT (BRASIL, 1998c), mas não tomou nenhuma medida para, durante o decurso do prazo que assinalou, assegurar a efetiva transferência do controle acionário.

O acompanhamento da CRT pela agência reguladora era restrito aos indicadores estabelecidos no Protocolo de Compromisso, o que era muito pouco para uma empresa que o controlador deveria se desfazer de sua participação acionária.

O acionista majoritário da TBS, Telefônica de Espanha (detentora de 52% das ações da TBS), tentou junto a Anatel a concordância desta agência para manter um dos seus sócios, Portugal Telecom (detentor de 23% das ações da TBS) no controle da CRT. Neste negócio a Portugal Telecom cederia parte de sua participação na Telesp à Telefônica, ficando, em contrapartida, com o controle da TBS. A Anatel vetou a transferência de controle por entender que a operação pretendida era contrária à legislação pertinente ao assunto.

Desta forma, a TBS era obrigada a se desfazer do controle acionário que detinha na CRT, dentro das regras estabelecidas pela legislação. O processo de compra e venda do controle acionário da CRT envolvia uma negociação entre a TBS e a Tele Centro Sul (TCS), que era na prática a única empresa, entre as três consideradas

legalmente habilitadas pela Anatel, com porte e condições para adquirir o controle acionário da CRT. As outras duas empresas, Sercomtel da Prefeitura de Londrina (PR) e a CTBC Telecom de Uberlândia (MG), não tinham condições de realizar um negócio desta envergadura. O resultado desta negociação deveria ser submetido à Anatel, para ser aprovado por esta agência reguladora.

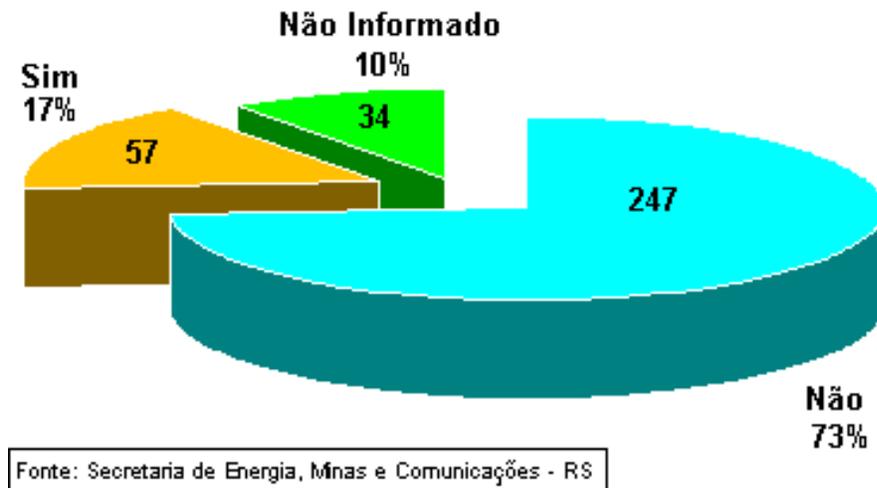
Nesse período foi realizado um levantamento da situação da telefonia fixa nos municípios gaúchos, mediante a elaboração do “Diagnóstico dos Serviços de Telefonia Fixa Comutada nos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul”, coordenado pela Secretaria de Estado de Minas, Energia e Comunicações do Rio Grande do Sul em conjunto com a Federação de Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS) e Associação Gaúcha Municipalista (AGM), em resposta as reclamações dos municípios gaúchos sobre os problemas que envolviam a prestação dos serviços de telecomunicações no Estado do Rio Grande do Sul (RIO GRANDE DO SUL, 1999).

Este diagnóstico levou em conta a situação de 463 municípios, até a data de 07.12.99, pertencentes à área de prestação de serviços da CRT. Destes, 338 responderam ao questionário realizado, correspondendo a 73% do universo pesquisado, propiciando, através da análise das informações prestadas, destacar algumas conclusões sobre a prestação do serviço pela CRT.

Com relação aos 186 municípios incluídos no Plano de Expansão 1999 da CRT, 121 municípios, ou seja, 65%, não tiveram sua demanda por telefonia atendida pela CRT, em função da revisão orçamentária promovida pela empresa, que reduziu em 67% os investimentos.

A maioria dos municípios não teve expansão na sua área básica, conforme podemos verificar na Figura 6, e, quando ela ocorreu, aconteceu com algum significado somente nos municípios com população acima de 70 mil habitantes:

**Figura 6 - Expansão fora da área básica  
(Ampliação da Infra-Estrutura de Rede Física Existente)**



(RIO GRANDE DO SUL, 1999).

Com base neste levantamento, apurou-se que em 1999, o investimento em digitalização da rede apareceu como o único em que houve um aumento em relação a 1998. A digitalização da rede visa otimizar o sistema de telefonia, permitindo agregar vários serviços aos usuários, incrementando a receita por terminal instalado e reduzindo o tempo de utilização das centrais, além de diminuir as despesas resultantes da manutenção das centrais automáticas analógicas. Os investimentos em digitalização elevaram a taxa de digitalização da rede local para 94,3%, atingindo quase totalmente a antecipação da meta da Anatel, de 95%, que era prevista para 31 de dezembro de 2003.

Concluiu-se que a CRT estabeleceu diretrizes de curto prazo para os investimentos destinados à expansão infraestrutura. Investiu de forma significativa somente nos grandes centros, não expandindo a infraestrutura física da rede onde a maturação destes investimentos necessitasse de um período maior para seu retorno.

A CRT, em função da troca do controlador, adotou uma postura de uma administração voltada para o curto prazo, concentrando os investimentos, em áreas com elevadas taxas de retorno.

O Governo do Estado do Rio Grande do Sul em conjunto com a Federação de Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul e Associação Gaúcha Municipalista

encaminharam à Anatel cópia do referido trabalho de pesquisa e o pedido de antecipação de auditoria na CRT.

A agência reguladora, mesmo alertada para os problemas envolvendo a CRT, optou por permanecer distanciada sem exercer qualquer controle sobre os procedimentos adotados pelo controlador na CRT. A situação ficou ainda mais crítica após a publicação das demonstrações financeiras da CRT, onde se constatou um prejuízo da ordem de R\$ 138 milhões de reais no ano de 1999.

A negociação entre a TBS e a TCS não prosperou em função da divergência quanto ao preço a ser pago pelas ações da TBS na CRT, conforme o Jornal Folha de São Paulo, publicado em 10.02.00, a Telefônica estipulou o preço em R\$ 1,95 bilhão e a TCS fez uma oferta de R\$ 1,32 bilhão. Instalou-se um impasse em função do conflito de interesses privados em torno do controle acionário e da gestão da CRT, com sérias consequências para a sociedade gaúcha.

A composição acionária da CRT, considerando a participação da TBS é apresentada a seguir (Tabela 16):

**Tabela 16 - Composição acionária da CRT**

<b>ACIONISTAS</b>	<b>ON</b>	<b>%</b>
TBS PARTICIPAÇÕES S/A	637.677.444	85,19
TELE CENTRO SUL PARTICIPAÇÕES S/A	59.966.889	8,01
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	30.700.000	4,10
EMPREGADOS	15.553.000	2,08
OUTROS	4.650.478	0,62
<b>TOTAL DE AÇÕES</b>	<b>748.547.811</b>	<b>100,00</b>

**Fonte:** Resultado do III Trimestre de 1999 publicado pela CRT.

**Nota:** Capital Social da Companhia até janeiro de 2000.

A Anatel editou o Ato nº 6.196, de 1º de fevereiro de 2000 (BRASIL, 2000a), no qual suspendeu à TBS os poderes de voto, veto e gestão da CRT e prorrogou por 45 dias o prazo para a alienação de sua participação acionária na CRT. Fixou o mesmo prazo para que a TBS depositasse em fundo fideicomisso as ações com direito a voto que ainda detivesse e estabeleceu que os demais acionistas da CRT adotassem, a partir de 05 de fevereiro de 2000, as medidas necessárias para assegurar a continuidade da prestação dos serviços, o curso regular dos negócios e o normal funcionamento da concessionária.

As medidas da Anatel revelaram a mesma postura adotada pela agência em relação ao prazo no qual a TBS deveria alienar sua participação acionária, ou seja, ficou completamente omissa e afastada de seus deveres de assegurar a continuidade da prestação dos serviços e de regular a transferência do controle acionário, deixando exclusivamente à mercê de interesses privados a condução do delicado processo de transferência do controle acionário.

Ao afastar a TBS da gestão da CRT a Anatel entregou o comando da concessionária aos acionistas minoritários, ou melhor, ao maior dentre os acionistas minoritários, a TCS. Desta forma, a agência reguladora conduziu para a gestão temporária da CRT o único pretendente formal apto e interessado na sua aquisição, contrariando o art. 156 da Lei das S/A (BRASIL, 1976) pelo qual a TCS não poderia assumir o comando da CRT, eis que é vedado ao administrador intervir em qualquer operação social em que tiver interesse conflitante com o da companhia, bem como na deliberação que a respeito tomarem os demais administradores.

A nova composição acionária da CRT, em função do afastamento da TBS, é apresentada na Tabela 17 abaixo:

Tabela 17 - **Composição acionária da CRT após Ato nº 6.196 (BRASIL, 2000a)**

ACIONISTAS	ON	%
TELE CENTRO SUL PARTICIPAÇÕES S/A	59.966.889	54,09
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	30.700.000	27,69
EMPREGADOS	15.553.000	14,03
OUTROS	4.650.478	4,19
TOTAL DE AÇÕES	110.870.367	100,00

**Fonte:** Fato Relevante publicado pela CRT em 21 de fevereiro de 2000.

**Nota:** Capital Social da Companhia em 21 de fevereiro de 2000, após publicação do Ato 6196 da Anatel.

A Anatel ao invés de proceder à imediata intervenção na CRT, buscando resguardar o interesse público e afastar a concessionária dos reflexos do conflito de interesses entre a TBS e a TCS, preferiu entregar o comando da empresa à TCS.

A consolidação do modelo definido para a telefonia fixa certamente estava entre as razões que levaram a agência reguladora a adotar esta posição, pois a incorporação da CRT pela TCS unificaria a área de atuação desta operadora sobre a Região II do Plano Geral de Outorgas.

Em relação aos interesses da TCS, assumir o comando da CRT significava ter acesso a todas as informações referentes à empresa, uma grande vantagem para quem está negociando a aquisição do controle acionário.

Aliás, cabe destacar que pela segunda vez consecutiva na CRT, o possível adquirente do controle acionário da empresa é colocado para gerir a empresa antes da realização do negócio, caracterizando uma vantagem em relação a outros possíveis compradores e uma afronta à Lei das S/A (BRASIL, 1976).

A Anatel editou ainda mais dois atos, sendo o primeiro, de nº 6.615, de 25 de fevereiro de 2000 (BRASIL, 2000b), retirando o direito a voto e a veto da TBS nas deliberações da CRT. O segundo, de nº 7066, de 15 de março de 2000, fixava o prazo de 90 dias, a contar de 21 de março de 2000, para que a instituição financeira responsável por gerir o fundo fideicomisso, procedesse à alienação das ações da TBS na CRT.

A TCS passou a administrar a CRT, a partir de 29 de fevereiro de 2000. Após quase dois meses de gestão, por ocasião da Assembleia Geral Ordinária convocada com o objetivo principal de aprovar as demonstrações financeiras, os representantes do Banco Opportunity, acionistas da TCS se negaram a analisar as contas da CRT na gestão da Telefônica.

A TCS ao deixar as demonstrações financeiras em aberto exercia pressão sobre a TBS, responsável pela gestão da empresa no período de 1999, pois além de questionar as ações da TBS no comando da CRT, poderia apresentar avaliações discordantes sobre o desempenho da empresa, buscando reduzir o preço a ser pago pelo controle da CRT.

Anatel instaurou, em 12 de maio de 2000, o Procedimento Administrativo de Apuração de Descumprimento de Obrigações (PADO) destinado a apurar infrações por descumprimento de determinações da Anatel, caracterizada pela violação dos prazos estabelecidos pela agência. Note-se que o prazo para a TBS alienar sua participação na CRT, determinado pela legislação, era o dia 04 de fevereiro de 2000, ou seja, o descumprimento das determinações ocorreu a partir desta data, mas o PADO só foi instaurado após o transcurso de mais de três meses.

As negociações entre a TBS e a TCS esbarravam na inflexibilidade dos dois agentes em relação ao valor do negócio. Com a aproximação do final do prazo de 90 dias estabelecido pela Anatel à alienação das ações e sem uma perspectiva de acordo entre a TBS e a TCS, a agência reguladora optou por decretar a intervenção na CRT, mediante a edição do ato 9.607, de 19.06.2000 (BRASIL, 2000c).

A postura da Anatel de buscar mediar o conflito privado entre os agentes envolvidos na disputa pela CRT demonstrou-se desastrosa. A agência não tomou nenhuma medida para acompanhar os atos da TBS na CRT, mesmo sabendo que a TBS deveria deixar a concessionária em 18 meses, ou seja, em 04 de fevereiro de 2000.

As prorrogações concedidas pela agência reguladora, visando proporcionar um prazo maior para que houvesse um acerto entre a TBS e a TCS, descumpriram a legislação vigente. Esta situação complicou-se ainda mais a partir do momento em que a Anatel propiciou que o maior interessado em adquirir o controle acionário da CRT passasse a gerir esta empresa, configurando o conflito de interesses e, mais uma vez, afrontando a legislação, no caso a Lei das S/A.

A entrega do comando da CRT à TCS representou, por outro lado, a internalização do conflito privado, pois as ações da TCS na CRT passaram a ser em função do seu principal interesse, ou seja, proceder a uma avaliação detalhada da empresa buscando obter informações que pudessem ser usadas para reduzir o valor do negócio, visando estabelecer um contraponto à avaliação apresentada pela TBS. O questionamento de alguns procedimentos adotados pela TBS, quando comandava a empresa, também colaborava em favor da TCS para pressionar o preço das ações para baixo.

Os depoimentos juntados no PADO, instaurado pela Anatel, colhidos em reunião realizada entre a Anatel, o Banco *Credit Suisse First Boston Garantia* (CSFBG) (instituição financeira responsável pelo fundo fideicomisso das ações da CRT), a TBS e a TCS, podem elucidar algumas questões que eram discutidas na negociação para a troca do controle acionário, conforme podemos ver a seguir:

TCS – [...] Eram as próprias contas que estavam discutindo. Quando estamos discutindo se os déficits do fundo de pensão estão adequadamente representados, se os planos de expansão estão adequadamente

contingenciados, os Contratos com as partes relacionadas, o próprio conteúdo das contas estava sendo discutido por nós, [...].

Anatel – Evidenciamos uma preocupação da TBS de ter um conforto nas contas de 99, e estamos notando aqui existe um esforço da atual administração de tentar dar esse conforto.

TCS – [...] Acho que é importante a nossa discussão. Ao longo do Contrato, uma das cláusulas que constava em discussão era que a gente se obrigava a aprovar as contas da administração da então TBS. O que temos dito para eles é o seguinte: A aprovação de contas não pode ser objeto de uma negociação contratual. A simples presença de uma cláusula dessa natureza do contrato faz supor que estamos negociando nosso voto na Assembleia, dentro de um contexto de negociação. O que temos procurado tranquilizar, é que não queremos criar embaraço, que vamos deixar isso ocorrer normalmente e que pretendemos convocar essa Assembleia já na semana que vem para poder deliberar sobre essas contas. Não existe nenhuma questão de fundo na discussão dessas contas neste momento.

Por um lado havia uma tentativa por parte da TBS de impor a aprovação das contas como condição à realização do negócio da venda das ações, mas por outro a necessidade de aprovação das contas da companhia propiciava à TCS questionar a gestão da TBS sobre os problemas enfrentados pela CRT, inclusive alguns não relacionados no balanço de empresa, conforme relatados no PADO e transcritos abaixo:

Anatel – A 1ª pergunta que queríamos fazer, tivemos algumas informações boas das primeiras reuniões e qual a situação precisa do processo de alienação do controle da CRT.

TCS – Eu e o Pedro conduzimos este assunto desde 21 de março e realizamos uma série de reuniões e sempre com o Credit Suisse. O que se buscava nessas reuniões eram quatro temas essenciais para o fechamento do negócio. O primeiro os Contratos que existem entre a CRT e as partes relacionadas da Telefônica. O segundo era a questão do fundo de pensão, que segundo a nossa avaliação o fundo tem um passivo de mais de 500 milhões de reais, passivo atuarial, o terceiro eram passivos que tinham de 1990 e de 1996 que dizem respeito aos planos de expansão da CRT, havia questionamentos dos promissores compradores e acionistas com relação aos critérios adotados. O último era a questão que existia no Edital de alienação do controle da CRT sobre a privatização, uma obrigação que a TBS comprasse as ações remanescentes de propriedade do Governo do Estado após a sua oferta. Esses foram os 4 temas tratados, ao mesmo tempo em que procurávamos melhorar a qualidade das garantias oferecidas em um documento preliminar pela Telefônica que dizia respeito aos passivos de uma ordem mais genérica. O que tem ocorrido desde 21 de março tem sido a discussão do Contrato, a superação dessas divergências nessas 4 áreas principais.

A manifestação da Anatel revelada na pergunta acima evidencia que a preocupação da agência reguladora era que os agentes chegassem a um acordo, em nenhum momento a agência questionou os procedimentos adotados tanto pela TBS, quanto pela TCS. Isso ficou muito claro na manifestação da TCS quanto aos contratos firmados entre a CRT e as empresas ligadas a telefônica, descritos abaixo:

[...] TCS - Outro conjunto de assuntos, o Contrato em si a solução desses 4 pontos principais, eram os Contratos entre a CRT e a parte da Telefônica. Então, existe um contrato com a Atento, já foi renegociado, tem um contrato com a TPI, tem 2 contratos que já foram rescindidos, enfim, de todo o conjunto contratual, aparentemente tem um único que até agora não foi solucionado satisfatoriamente que diz respeito ao uso de ELD's pela Celular. O Contrato foi feito no dia 29 de novembro e somente fomos informados no dia 19 de janeiro, retroativo a julho e tem três anos de vigência pela frente e os preços praticados nesse contrato são os preços que do nosso ponto de vista são baixos, comparados com os que estamos praticando com outras empresas. Diria que esse é ainda o único assunto ainda em aberto no âmbito contratual. Todos os outros assuntos na esfera contratual já foram objeto de renegociação.

Os contratos firmados entre a CRT e as empresas do grupo Telefônica, na gestão da TBS, revelavam a cobrança de valores superiores aos praticados no mercado, com o agravante de que não eram realizadas consultas de preços de outras empresas atuantes no mercado. No caso do contrato de ELD's celebrado entre a CRT e a Telefônica Celular, no qual os preços praticados eram inferiores aos de mercado, os prejuízos, a exemplo dos demais contratos, eram suportados pela CRT e os benefícios auferidos pelas empresas do grupo Telefônica.

Tal prática é expressamente vedada pela Lei das S/A (BRASIL, 1976), é proibido ao gestor intervir em qualquer operação social em que tiver interesse conflitante com o da companhia, podendo somente contratar com a companhia em condições razoáveis ou equitativas, idênticas às que prevalecem no mercado ou em que a companhia contrataria com terceiros. A Anatel ao tomar conhecimento destes fatos, registrados junto ao PADO, deveria ter procedido a uma auditoria das contas da CRT, por tratar-se de conduta ilegal, lesiva aos interesses dos usuários da telefonia fixa do Estado do Rio Grande do Sul e prejudicial à própria concessionária pública CRT e seus demais acionistas.

Considerando as dificuldades para promover o entendimento entre os agentes envolvidos e o aumento das pressões, restou a Anatel decretar a intervenção na CRT,

como forma de corrigir os desvios criados por seus próprios atos, que estavam em desacordo com a legislação e permitiram que a disputa entre os agentes privados fosse internalizada na CRT.

Com a edição do Ato nº 9.607, de 19.06.2000 (BRASIL, 2000c), que decretou a intervenção na CRT, esperava-se que fosse resgatada a legalidade ausente na conduta da Anatel, o que não ocorreu, pois na Assembleia Geral, marcada para o dia 21.06.2000, convocada para aprovar as contas da CRT o interventor designado pelo ato já mencionado, mesmo presente nas dependências da CRT, omitiu-se de instalar a Assembleia, que foi instalada pelo acionista Estado do Rio Grande do Sul, mandando por escrito uma manifestação, incentivando o voto de todos os acionistas na aprovação das contas, inclusive o da TBS, em frontal ofensa aos termos do próprio ato de intervenção, fundamentado no ato anterior que havia vedado o direito de voto da TBS.

Conclui-se a partir da posição do interventor nomeado pela Anatel, que esta agência reguladora, cedeu às pressões da TBS, orientando o interventor para que permitisse o voto da TBS, que na qualidade de acionista majoritária, poderia aprovar as demonstrações financeiras do exercício social de 1999. Apesar da omissão da Anatel e do tumulto para instalação da Assembleia Geral, o acionista Estado do Rio Grande do Sul não permitiu que a Assembleia deliberasse sobre as contas da companhia, já que a TCS, que manifestara discordância em relação às contas e administrara a CRT até ocorrer a intervenção, não compareceu a Assembleia Geral.

A Anatel continuava ainda atuando com o objetivo de mediar os interesses entre os agentes privados envolvidos na troca do controle acionário da CRT, a agência reguladora propiciou à TCS administrar a CRT por quatro meses e, por outro lado, tentou garantir que a TBS aprovasse as contas do exercício de 1999, a intervenção foi uma medida necessária para resguardar a credibilidade da agência reguladora.

Em 31 de julho de 2000, a TCS e TBS assinaram o contrato de compra e venda e em 04 de agosto de 2000, com o pagamento dos valores, a TCS assumiu o controle da CRT. A Telefônica adquiriu a Telesp em 29/07/1998, foram mais de dois anos que a CRT, a principal empresa de telefonia fixa do Estado do Rio Grande do Sul, ficou ao sabor dos interesses privados na sua gestão, sem qualquer providência ou acompanhamento do órgão de fiscalização e regulação.

#### 4.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em relação ao período de implantação do modelo de telefonia fixa no Rio Grande do Sul revelou-se grave falha na legislação, ao estabelecer um prazo de 18 meses para o consórcio liderado pela Telefónica de Espanha deixar o controle acionário da CRT, e nenhum interesse do agente regulador em minimizá-la ou corrigi-la. Permitir que a Telefônica administrasse uma concessionária na qual não possuía mais interesse de médio e longo prazo, sem qualquer controle, foi uma grande omissão da Anatel.

A troca do controle acionário revelou a falta de acompanhamento da Anatel ao processo de saída da Telefônica da CRT. Essa situação afetou tanto o mercado de telefonia fixa no Estado como o de telefonia móvel, a Anatel pensou exclusivamente na consolidação do modelo e nos interesses privados da Telefônica e da Brasil Telecom.

## 5 CONCLUSÕES

Os estudos realizados permitem a elaboração de algumas conclusões sobre o modelo de telecomunicações implantado no Brasil, com base nas pesquisas e análise das informações apresentadas.

A crise dos anos 70 com o aumento dos preços do petróleo afetou a economia mundial. A inflação, desemprego e déficit nas contas públicas dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, redefiniram o papel do Estado a partir desse período.

O incentivo à concorrência na atividade econômica passou a ser um objetivo dos países e dos diversos modelos adotados a partir da década de 80.

O avanço tecnológico propiciou em muitos setores de infraestrutura, principalmente no setor de telecomunicações, soluções para a produção de bens ou serviços por mais de uma empresa, alterando o regime de monopólio de alguns mercados.

Com a abertura dos mercados e prestação dos serviços por empresas privadas foram desenvolvidos modelos para propiciar a concorrência e políticas regulatórias, conforme os objetivos de cada país.

No caso brasileiro, o processo de reestruturação do setor de telecomunicações ficou a cargo do Ministério das Comunicações, responsável pela definição do modelo.

A abertura do mercado de telecomunicações começou pela telefonia móvel, banda B, para novos entrantes. Houve reserva de mercado para as empresas da banda B em função do controle do Ministério das Comunicações sobre as empresas da Telebras. Dessa forma, as empresas entrantes tiveram tempo para consolidar uma posição nesse segmento de mercado.

A tecnologia da telefonia móvel propiciou o acesso rápido ao usuário final para prestação do serviço, tornando-se uma opção para grande parte da população em relação à telefonia fixa.

A disputa entre os agentes privados no processo de licitação da banda B, sem a necessidade de participação direta ou indireta do governo para viabilizar o processo, revelou que o modelo para implantação da banda B estava adequado à realidade desse mercado.

Ao contrário do processo da banda B, as diretrizes do modelo de telefonia fixa, até então, definidas pelo Ministério das Comunicações saíram da sua alçada, passando para o BNDES. A modelagem com a divisão do país em quatro regiões estava descolada da realidade.

A abertura do mercado às empresas-espelho, novas entrantes da telefonia fixa, foi planejada para depois da privatização do sistema Telebras, dificultando a competição nesse mercado.

Os serviços de telefonia fixa local envolvem altos custos fixos e são utilizados por uma grande parte da população brasileira, os acessos fixos em serviço no Brasil totalizaram 44,3 milhões, no final de 2012. As operadoras originárias da Telebras controlam o mercado de telefonia fixa nas suas respectivas regiões, demonstrando que o controle das redes e dos acessos fixos tem um peso muito grande nessa modalidade de serviço.

A telefonia móvel atingiu a marca de 261,8 milhões de acessos móveis pessoais em 2012, revelando que a tecnologia desse serviço, intensiva em capital e com menos restrições de acesso ao usuário final, possibilitou o atendimento de uma parte considerável da população brasileira, substituindo em parte a telefonia fixa.

A alteração do modelo da telefonia móvel com a adoção das mesmas regiões da telefonia fixa e a introdução do Código de Seleção de Prestadora proporcionou um rearranjo do mercado de telecomunicações. Assim como em outras partes do mundo houve no Brasil um processo de concentração, através de fusões e aquisições de empresas, que permitiram a formação de grupos e agregação de empresas para prestar serviços de forma integrada e convergente. Os planos permitem integrar serviços de telefonia fixa e móvel, banda larga (internet, televisão a cabo, dados), além de serviços corporativos dirigidos às empresas.

Apesar dos vários avanços da legislação brasileira de telecomunicações, como a criação da agência reguladora, a instituição dos planos de metas de universalização e qualidade, a competição no serviço de telefonia fixa local, mostrou-se muito aquém dos objetivos propostos pelo governo.

A competição no serviço de telefonia básica (local) entre as operadoras ficou restrita as áreas que constavam do compromisso de abrangência estabelecido pela

Anatel para as empresas-espelho ou nos nichos de mercado de alta rentabilidade escolhidos por essas empresas. Mesmo nos municípios com maior potencial econômico a prestação dos serviços pela empresa-espelho poderia ser delimitada às regiões das cidades onde os estudos de mercado apontassem um maior retorno.

Conclui-se dessa análise, que a telefonia local e os serviços básicos são a modalidade de serviços onde há menor competição, devido às dificuldades de acesso ao usuário final, com barreiras à entrada, determinadas pelos altos custos e necessidade de ganhos de escala. Nesse sentido, a telefonia móvel, através da tecnologia utilizada, possibilitou a migração de possíveis usuários da telefonia fixa para a telefonia móvel, embora o grande diferencial da tarifa em favor da telefonia fixa.

A competição na telefonia fixa, do ponto de vista das incumbentes originárias da Telebras e das entrantes empresas-espelho, ficou reduzida aos nichos de mercado considerados de alta rentabilidade, deixando um grande contingente da população sem qualquer possibilidade de usufruir dos resultados da concorrência prevista no modelo planejado para o Brasil. A população considerada de baixa rentabilidade, mesmo nos municípios atendidos pelas empresas-espelho, ficou dependente dos serviços de telefonia fixa prestados pelas concessionárias, em regime de monopólio, em muitos casos devido às obrigações previstas nas metas de universalização e qualidade. A telefonia móvel no Brasil proporcionou um serviço substituto ao serviço de telefonia fixa, com possibilidade de concorrência, principalmente através do celular pré-pago.

A sociedade da informação é possível pela convergência tecnológica e permite a integração da população através de diferentes formas de conexão e interatividade, em ambientes na internet ou nas redes de conteúdos, na forma de textos, sons, imagens, vídeos ou outras manifestações, mas depende do acesso proporcionado pelas telecomunicações, em condições adequadas e preços compatíveis com a realidade brasileira.

As informações sobre as investigações realizadas, no caso da implantação do modelo de telecomunicações no Rio Grande do Sul, revelaram algumas inconsistências da legislação proposta. Uma delas refere-se ao prazo de 18 meses estabelecido para um operador privado gerir uma empresa concessionária sabendo que deverá deixar o seu controle.

O Rio Grande do Sul enfrentou dificuldades para desenvolver sua infraestrutura de telecomunicações. A telefonia fixa, fator de indução do desenvolvimento e da competitividade da sociedade gaúcha, ficou paralisada durante dois anos em razão do processo de saída do grupo liderado pela Telefônica de Espanha do controle acionário da CRT.

A situação da Telefônica influenciou também na telefonia móvel, pois as atitudes do grupo nas operadoras de telefonia fixa e móvel alteraram a competição no mercado de telefonia móvel no Estado. A Telefônica na CRT fez uma gestão voltada para privilegiar a Celular CRT e alavancar sua empresa de telefonia móvel, beneficiando também outras empresas vinculadas ao seu grupo.

O processo da troca do controle acionário da CRT revelou a inoperância da Anatel no acompanhamento e fiscalização da prestação dos serviços de telefonia fixa na concessionária de telefonia do Rio Grande do Sul. A agência colocou seus objetivos de consolidação do modelo, com a resolução do conflito entre a Telefônica e Brasil Telecom, como sua prioridade.

Uma constatação importante dessa experiência gaúcha é reconhecer que a regulação por preço-teto e acompanhamento das metas não isenta o órgão regulador de manter outros controles e acompanhar outras variáveis em relação aos serviços prestados.

A estrutura institucional adversa no caso do Rio Grande do Sul deveria ter sido objeto de análise aprofundada do órgão regulador, com acompanhamento permanente sobre todos os aspectos que envolvessem a prestação dos serviços da concessionária pública, tanto em relação à telefonia fixa como em relação à telefonia móvel, preservando dessa forma os interesses da sociedade gaúcha através de medidas regulatórias específicas em relação a este caso.

## REFERÊNCIAS

ANATEL, Agência Nacional de Telecomunicações. **Legislação Global de Telecomunicações**. Brasília. 1999. P. 1-423.

ATENTO BRASIL. [Divulgação]. Jornal Folha de São Paulo, São Paulo, 05 abr. 2000.

BIELSCHOWSKY, Ricardo (coord), ABICALIL, Marcos Thadeu, OLIVEIRA, José Clemente de, SOARES, SOARES, Sebastião, WOHLERS DE ALMEIDA, Márcio. In: BAUMANN, Renato (organizador). **BRASIL UMA DÉCADA EM TRANSIÇÃO**. CEPAL, 1999.

BRANDÃO, Carlos Antônio. A Política de Telecomunicações no Brasil: do Monopólio Público ao Recente Processo de Privatização e Regulamentação. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA ECONÔMICA, 3.; CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE HISTÓRIA DE EMPRESAS, 4.,. **Anais...** Curitiba, 1999. P.1-19.

BRASIL. **Agência Nacional de Telecomunicações**: protocolo de compromisso para prestação do STFC. Brasília, DF: Anatel, 1999. Relatório de Acompanhamento das Metas e Realizações.

BRASIL. Ato nº 672, de 03 de agosto de 1998. **Diário Oficial da União**, de 04 de agosto de 1998c. Seção 1, p. 79.

BRASIL. Ato nº 6.196, de 01 de fevereiro de 2000. **Diário Oficial da União**, de 02 de fevereiro de 2000a.. Seção 1, p.

BRASIL. Ato nº 6.615, de 25 de fevereiro de 2000. **Diário Oficial da União**, de 26 de fevereiro de 2000b.

BRASIL. Ato nº 9.607, de 20 de junho de 2000c. **Diário Oficial da União**, de 21 de junho de 2000c.

BRASIL. Decreto nº 2.056, de 04 de novembro de 1996. **Diário Oficial da União**, de 05 de novembro de 1996b. Seção 1, p. 22777.

BRASIL. Decreto nº 2.534, de 02 de abril de 1998. **Diário Oficial da União**, de 03 de abri de 1998a. Seção 1, p. 39.

BRASIL. Decreto nº 2.592, de 15 de maio de 1998. **Diário Oficial da União**, de 16 de maio de 1998b.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 8, de 16 de agosto de 1995. **Diário Oficial da União**, de 16 de agosto de 1995. Seção 1, p. 12354.

BRASIL. Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976. **Diário Oficial da União**, de 16 de dezembro de 1976.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Diário Oficial da União**, de 22 de junho de 1993.

BRASIL. Lei nº 9.295 de 19 de julho de 1996. **Diário Oficial da União**, de 20 de julho de 1996a. Edição extra, Seção 1, p. 13477.

BRASIL. Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. **Diário Oficial da União**, 17 de julho de 1997. Seção 1, pág. 15081.

BRASIL. Portaria nº 1533 de 04 de novembro de 1996. **Diário Oficial da União**, 05 de novembro de 1996c. Seção 1 p.22839.

COSTA NETO, Domício. **O Quadro das Telecomunicações Brasileiras na Década de Noventa do Século XX: Transformações Provocadas Pelo Processo de Privatização**. Salvador, 2002. Monografia (Trabalho de Conclusão em Economia), Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2002. Disponível em <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/11761/1/DOM%C3%8DCIO%20COSTA%20NETO.pdf>. Acesso em 25 de agosto de 2013.

CRT, Companhia Riograndense de Telecomunicações. **Relatório da Administração e as Demonstrações Financeiras de Encerramento do Exercício Social de 1998**. Publicadas no Jornal do Comércio, 12 de fevereiro de 1999. 2º Caderno p. 5 a 8.

CRT, Companhia Riograndense de Telecomunicações. **Relatório da Administração e as Demonstrações Financeiras de Encerramento do Exercício Social de 1999**. Publicadas no Jornal do Comércio, 1 e 2 de fevereiro de 2000. 2º Caderno p. 2 a 5.

DALMAZO, R. A. **As Mediações Cruciais das Mudanças Político-Institucionais nas Telecomunicações do Brasil**. Campinas, 1999. Tese (Dissertação em Economia) – Instituto de Economia, Campinas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1999.

FIANI, Ronaldo. **Uma Abordagem Abrangente da Regulação de Monopólios: exercício preliminar aplicado a telecomunicações**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1998. Texto para discussão nº 408.

FLORISSI, S. **Regulação: Uma Consolidação de Idéias**. 2001. (Mimeo)

PIRES, José Cláudio Linhares, PICCININI, Maurício Serrão. Serviços de Telecomunicações: Aspectos Tecnológicos. **Ensaio do BNDES nº 5**, p.20, Rio de Janeiro: BNDES, 1997.

PASTE (1995 e 1997). Programa de Recuperação e Ampliação do Sistema de Telecomunicações e do Sistema Postal. **Relatórios Técnicos**. Ministério das Comunicações. Brasília.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Energia, Minas e Comunicações. Desempenho Físico e Financeiro da Companhia Riograndense de Telecomunicações – CRT. 2000.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Energia, Minas e Comunicações. Diagnóstico dos Serviços de Telefonia Fixa Comutada nos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul. 1999.

TELECO, Inteligência em Telecomunicações. **Autorização STFC: Concessionárias.** 2008. Disponível em [http://www.teleco.com.br/tutoriais/tutorialstfcaut/pagina\\_4.asp](http://www.teleco.com.br/tutoriais/tutorialstfcaut/pagina_4.asp), acesso em 12 de novembro de 2013.

WOHLERS DE ALMEIDA, Márcio; CROSSETTI, Pedro. Telecomunicações. In: REZENDE, Fernando; PAULA, Tomás Bruginski de. (Coords.). **Infraestrutura: perspectivas de reorganização.** Brasília, DF: IPEA, 1997.