

Política de serviço universal e liberalização das telecomunicações: a experiência brasileira no contexto de uma agenda de transição

*Jorge Ruben Biton Tapia**

*Vagner Bessa***

*Renato Dalmazo****

As telecomunicações vêm conhecendo um rápido e profundo movimento de mudanças estruturais desde a metade dos anos 80, iniciadas com a desregulamentação promovida pelos Estados Unidos, em 1984, que levou ao fim do monopólio da American Telephone Telegrafic (ATT). Mas foi na década de 90 que as transformações institucionais avançaram muito no mundo, com as privatizações de antigos operadores públicos, com a concessão de autorizações para entrada de novas empresas, com a criação de órgãos independentes de regulação e fiscalização e com a ampliação da oferta de novos serviços.¹

Entre 1997 e 1999, houve um aumento de 55% de países asiáticos que seguiram o caminho da privatização de seus operadores. Na Europa, em 1999, cerca de 50% dos países já haviam privatizado, parcialmente, seus operadores. Mas é na América Latina que se concentra o maior número de operadores totalmente privatizados, mais de 20. Na África, 14 dos 42 países privatizaram seus operadores, enquanto, contrastando com as tendências descritas acima, nos países árabes, nenhum operador de linha fixa foi privatizado até 1999 (Wld Telecommun. Rep., 1999).

* Doutor em Ciências Políticas pela Unicamp e Professor do Instituto de Economia (IE) da Unicamp.

** Doutorando de Economia da Unicamp e Técnico da Fundação SEADE-SP.

*** Doutor em Ciências Econômicas pela Unicamp, Técnico da FEE e Professor da PUCRS.

¹ Segundo levantamento da União Internacional de Telecomunicações (Wld. Telecommun. Rep., 1998), o número de órgãos de regulação passou de 10 em 1990 para 84 em 1999. Na década de 90, cerca de 150 países introduziram novas legislações ou alteraram a regulamentação já existente.

De outro lado, induzidas pelas inovações geradas na indústria de telecomunicações — com a substituição das redes públicas de comutação eletromecânicas por centrais digitais e com o aparecimento de novos equipamentos de transmissão (cabos de fibras ópticas e satélites) —, as mudanças, nessa indústria, colocaram fim à estabilidade tecnológica que se estendeu por quase 60 anos. A constituição de uma nova infra-estrutura de telecomunicações vem possibilitando a rápida expansão de novos serviços e mercados, alterando os padrões culturais e de consumo, e propiciando novas bases para projetos educacionais e comunitários.

Entre os temas de destaque na nova agenda das telecomunicações, nos anos 90, está o serviço universal, que vem adquirindo um significado novo, deixando de ser entendido apenas como acesso aos meios técnicos de comunicação (infra-estrutura e serviço de voz), passando a ser também um instrumento contra a discriminação social (Pouillet, 1996).

A informação passou a ser considerada como essencial e vital para garantir a participação e a apropriação dos benefícios trazidos pela sociedade da informação. A preocupação principal é evitar que haja discriminação entre os que têm informação e os que não a têm².

Exemplo disso é a legislação americana, que fixou alguns critérios para a extensão do serviço universal: a essencialidade dos serviços para saúde, educação pública e segurança; a escolha dos serviços por uma maioria significativa de usuários residenciais, a oferta dos serviços pelos operadores em rede nas redes públicas e a sua adequação e coerência com o interesse e com as necessidades públicas.

O objetivo deste *paper* é analisar o tema do serviço universal à luz desses processos de mudanças estruturais e de rediscussão do próprio conteúdo do serviço universal, privilegiando a experiência do Brasil, em particular a do Estado de São Paulo. O exame das perspectivas de universalização do serviço de telecomunicações no Brasil levará em conta três ordens de fatores: (a) o contexto das transformações institucionais recentes associadas à emergência de um novo modelo de regulamentação e a concorrência no setor de telecomunicações; (b)

² O serviço universal, por sua natureza de serviço de interesse coletivo e essencial, pode ser considerado um direito social, vinculado aos direitos humanos — o direito de se comunicar, o direito à informação —, que é legítimo numa sociedade democrática. Os princípios da igualdade de oportunidade e do acesso aos serviços de interesse público são derivados dos valores democráticos. Estes, através da ação das instituições democráticas, devem limitar os ganhos privados na sociedade capitalista, controlar os seus excessos, no sentido de fazer convergirem o interesse econômico e o interesse social (An assesment..., 1996, p.63; Salso, 1996, p.2).

as características da estratégia de privatização do sistema brasileiro, especialmente no que tange à concepção de serviço universal; (c) as características sócio-econômicas da sociedade brasileira, sobretudo as do Estado de São Paulo.

Como se procurará demonstrar, em países marcados por uma universalização incompleta e por fortes desigualdades econômicas, regionais e educacionais, como o Brasil, a adoção de um enfoque centrado apenas no mercado associado a uma concepção de serviço universal limitada ao acesso à infra-estrutura física e aos serviços de voz, sanciona a heterogeneidade social e econômica existentes, sendo, por isso mesmo, incapaz de apresentar soluções adequadas para a construção de uma sociedade da informação, levando em conta as especificidades do país.

A especificidade brasileira não está, como às vezes é sugerido, num simples atraso provocado pela ineficiência do monopólio público. Ao menos na questão da universalização, hoje o problema está na combinação perversa de uma transição incompleta com a agenda clássica de universalização da telefonia básica e a nova agenda fortemente associada às novas formas de acesso à informação impulsionadas pela veloz incorporação de progresso técnico, sintetizada na convergência tecnológica.

O problema, visto numa perspectiva mais ampla, das tendências de difusão das tecnologias da informação e de convergência entre informática, comunicações e telecomunicações não se limita ao déficit atual de linhas telefônicas e nem mesmo às dificuldades de acesso (Dalmazó, 1998).

Na verdade, o grande desafio, do ponto de vista da regulação pública, está em desenhar uma estratégia de universalização dos serviços de telecomunicações que atenda, simultaneamente, a dois requisitos: que universalize progressivamente os novos serviços, adotando uma concepção dinâmica de serviço universal, e evitando uma concepção limitada à telefonia fixa; que mitigue e, se possível, crie mecanismos para reverter o viés distributivo da privatização das telecomunicações no Brasil.

Portanto, seguindo a advertência de Stiglitz (1998), é preciso rediscutir o papel atribuído ao Estado e aos órgãos de regulação, não só pensando na eficiência dos mercados, como também nos imperativos de integração econômica e social.

A grande heterogeneidade social e econômica da sociedade brasileira viu-se traduzida na evolução das telecomunicações no País. Os benefícios do enorme esforço de construção de um sistema de telecomunicações de âmbito nacional e integrado e a preocupação com a universalização não foram suficientes para que o País adquirisse uma densidade telefônica próxima à dos países desenvolvidos.

A abordagem do problema não sofreu alterações importantes depois da quebra do monopólio estatal. Com a entrada em vigor da Lei Geral de Telecomunicações (LGT), em 1997, e, pouco depois, com a privatização dos antigos operadores públicos, o Brasil passou a organizar a exploração dos serviços de telecomunicações em consonância com o cenário internacional, marcado por um forte movimento de privatização e de desregulamentação. Embora a revolução nas telecomunicações tenha sido evocada como um fator decisivo para o fim do monopólio público, a reforma brasileira parece ter esquecido sua importância decisiva na constituição da nova sociedade baseada na informação.

Na Lei Geral das Telecomunicações do Brasil, que definiu o arcabouço político-institucional da privatização do setor, a preocupação com os serviços públicos passíveis de universalização ficou circunscrita ao telefone fixo. De certa forma, essa importância reduzida ao serviço universal refletiu não apenas a orientação fortemente voltada para soluções via mercado, mas também ignorou as potencialidades de convergência de plataformas tecnológicas e de serviços e suas possíveis repercussões sobre a definição de serviços essenciais de telecomunicações.

Essa situação pode ser confirmada examinando-se a própria definição de serviços de telecomunicações adotada na reforma brasileira, que excluiu todos os de valor adicionado do escopo daqueles considerados serviços sob regime público. Ao mesmo tempo, a orientação adotada pelo Ministério das Comunicações (Br. Minicom, Mckinsey, 1996) estabeleceu metas muito modestas e restritas de obrigações de universalização para o período 1997-01, limitando-se a aumentar a densidade dos telefones de uso público (TP) para as classes de renda baixa. A princípio, essas metas revelam pouca atenção para com os objetivos maiores de coesão econômica e social.

Por isso, a nova regulamentação no Brasil introduziu-se em franco descompasso com as possibilidades abertas pela nova trajetória tecnológica em curso, no setor. Como se isso não bastasse, a organização do acesso universal é entendida dentro de uma concepção global que contempla, secundariamente, as classes não-econômicas e as regiões de baixa densidade econômica. Além disso, as persistentes dificuldades de constituição do fundo de universalização acentuam, ainda mais, a baixa prioridade do tema na própria estratégia de implementação da reforma.

Também não se impõem mecanismos que condicionem os avanços conquistados com a expansão da rede básica na provisão de serviços que ofereçam possibilidades de inserção dos indivíduos em redes de conhecimento através de plataformas tecnológicas integradas. Essa visão, diferentemente do que ocorre

nos países desenvolvidos, pode ampliar o divórcio entre o serviço universal de telecomunicações e a concepção política de uma sociedade democrática e participativa baseada na informação.

Essas tendências contraditórias convivem de maneira clara no Estado de São Paulo. Ele, certamente, pode ser estudado como caso ilustrativo do processo de uma sociedade com uma agenda de transição, em que ainda se constata a necessidade de contemplar os indivíduos com serviços básicos de telefonia, mas que é altamente estimulada por necessidades complexas e diferenciadas dos setores urbanos inseridos nas redes de comunicação multimídia.

A radiografia da infra-estrutura de telecomunicações no Brasil, particularmente no caso de Estado de São Paulo, revela fortes contrastes. Responsável por 37% do PIB brasileiro, nele convivem, de um lado, um parque industrial robusto, uma estrutura de serviços moderna e uma região metropolitana inserida nos circuitos mundiais de consumo e produção e, de outro, um padrão de universalização da telefonia fixa ainda restrito, ou seja, uma densidade de 23 terminais por 100 habitantes em 1999.

O trabalho está organizado em três partes. Na primeira, apresenta-se o debate recente sobre o conceito de serviço universal no quadro das transformações em curso nas telecomunicações. Na segunda, situa-se o tema no arcabouço institucional da privatização do setor no Brasil. Na terceira, estuda-se, à luz do caso de São Paulo, as possibilidades e os limites enfrentados pela atual política de universalização, introduzindo as características sócio-econômicas do Estado. Finalmente, apresentam-se algumas reflexões a título de considerações finais.

1 - O serviço universal e seus novos significados

A universalização da telefonia foi um dos principais objetivos do desenvolvimento do modelo tradicional de telecomunicações (estatal ou privado) em todos os países. O caráter universal significou tornar disponível e acessível o serviço a todos que o solicitarem, em qualquer lugar e a preços ou tarifas razoáveis, inclusive com a gratuidade destes para os usuários menos favorecidos. Essa noção compreendeu a cobertura geográfica plena da provisão dos serviços, sua acessibilidade a todos os cidadãos, no sentido de que os preços cobrados nas áreas urbanas, econômicas e rentáveis, não deveriam divergir, significativamente, daqueles cobrados dos usuários não-econômicos e não rentáveis e das áreas rurais e remotas. Nesse sentido, a política de universalização tem sido um mecanismo associado ao desenvolvimento e à construção da coesão econômica e social.

O alto custo de instalação de rede para usuários não econômicos sempre foi um problema importante no provimento dos serviços de telecomunicações. A solução encontrada foi oferecer os serviços para esses usuários, em que o custo médio para gerá-los superava o preço médio que deveria ser pago por eles, lançando mão de algum mecanismo redistributivo como forma de financiamento.³

Dessa forma, os usuários foram favorecidos através de mecanismos de redução de taxas de conexão, de tarifação com subsídios cruzados, de benefícios a grupos de usuários específicos, de financiamento a taxas subsidiadas, etc.

Embora assumindo diferentes características nacionais, a política de universalização nas telecomunicações tornou-se um objetivo fundamental nas políticas adotadas pelos diferentes governos, expressando os compromissos destes com o desenvolvimento e o acesso democrático à informação (Horwitz, 1989).

No novo quadro das profundas transformações das telecomunicações, o serviço universal pode adquirir um significado novo, mais amplo, como instrumento, na sociedade da informação, contra a discriminação social.

A discussão sobre o futuro do serviço universal é indissociável da evolução tecnológica que vem sacudindo as telecomunicações nas últimas décadas. A convergência das tecnologias sistêmicas das telecomunicações e da informação vem criando a nova infra-estrutura de telecomunicações (NIT), que incorpora as inovações nos três segmentos de rede: comutação, transmissão e equipamentos terminais (Tapia, Dalmazó, 1999).

As potencialidades da convergência entre as tecnologias da informação, da informática e do audiovisual projetam perspectivas de desenvolvimento de novos serviços e aplicações amplas, inclusive nas áreas de saúde, educação, lazer, dentre outras.

Ao assumir esse novo conteúdo positivo (Poulet, 1996), ele deixa de ser entendido unicamente como acesso aos meios técnicos de comunicação (infra-estrutura e serviço de voz), passando, também, a ser visto como exigência de criação e de disponibilidade de conteúdos informacionais aos quais cada indivíduo deve ter direito ao acesso.

O acesso à informação é considerado como essencial e vital para garantir a participação e a apropriação dos benefícios trazidos pela sociedade da informação. Nos termos da National Information Infrastructure, do Governo Clinton, tra-

³ Universalização foi o termo utilizado pelo Minicom para expressar o acesso a serviço de telecoms em geral, e serviço universal para expressar os serviços deficitários e de responsabilidade da União.

ta-se de zelar para que não haja discriminação entre os que têm informação e os que não têm.

Esse princípio está presente na reforma das telecomunicações de 1996, que definiu o serviço universal como "(...) um nível evolutivo dos serviços de telecomunicações, que será estabelecido periodicamente em função do desenvolvimento dos serviços e das tecnologias da informação".

Embora poucos países europeus tenham uma legislação específica sobre serviço universal (Global..., 1997), os principais documentos da União Européia (1996, 1997) também falam na extensão da noção tradicional, através da ampliação do acesso público na construção da sociedade da informação. Esse maior acesso público significa a conexão de escolas, de universidades, de hospitais, de órgãos públicos, de bibliotecas e de outros pontos públicos com as redes telemáticas da sociedade da informação.

Assim, a União Européia estabeleceu que a liberalização, a abertura e a concorrência não poderiam excluir nenhum segmento da população dos avanços tecnológicos vividos pelas telecomunicações.

Uma das melhores formulações sobre o papel do serviço universal no contexto da liberalização das telecomunicações e da sociedade da informação está nos documentos produzidos pelo Grupo NEXUS.

A idéia básica é que *the universal service* é, essencialmente, uma política complementar em relação à de liberalização das telecomunicações, desenhada para garantir a coesão social e econômica.

Essa noção de serviço universal tem duas dimensões básicas: uma normativa e a outra econômica.

A dimensão normativa diz respeito

"(...) for instance in relation to public and social policy, both universal service and cohesion both ultimately draw their legitimacy from the fundamental aims of democratic society. In both universal service and cohesion, the same higher, collective, ideal is invoked: The enjoyment of the fruits of social progress is the right of all, and equity considerations must thus be applied in their distribution" (An assesment..., 1996, p.vii).

[“Por exemplo, as políticas públicas e sociais, ambas se caracterizam como políticas de serviço universal e de coesão social, que alimentam sua legitimidade na visão da sociedade democrática. O serviço universal e a coesão social invocam o mais elevado ideal coletivo: o acesso aos frutos do progresso social é um direito de todos, e o princípio da equidade deve ser aplicado na sua distribuição.”.]

Em contraste com a era do telefone fixo, os serviços de comunicação na Sociedade da Informação "(...) são restritos a grupos de usuários; suas demandas são funcionalmente diferenciadas, e exigem equipamentos caros; elas exigem alto nível de treinamento e envolvem o fornecimento de serviços e equipamentos, bem como operadores de *network*" (An assesment..., 1996, p.2).

Esse enfoque adotado pelo Relatório NEXUS (1996) propõe uma diferenciação dos usuários considerando quatro níveis de necessidades.

"Disponibilidade irrestrita de acesso: todos os usuários, residencial e comercial, teriam garantida a disponibilidade de acessos, com qualidade e capacidade de acesso aos serviços da Sociedade da Informação, tais como *e-mail* e *internet*.

"Acesso SMEs: entende-se por SMEs um conjunto de serviços relativamente avançados, que poderiam ser disponibilizados nas áreas rurais e urbanas, por tarifas relativamente acessíveis, como Electronic Data Interchange (EDI), *e-mail*, *call-centers*, e serviços inteligentes.

"Acesso comunitário institucional: para acesso aos serviços sociais, como saúde, educação, bibliotecas, bancos de dados e outros que poderiam ser acessados a partir da Integrated Services Digital Network (ISDN), com tarifas subsidiadas, se necessário; e, a médio prazo, acesso aos serviços avançados.

"Acesso comunitário direto para o público: finalmente, o público em geral poderia ter acesso, a baixo custo ou gratuitamente, aos serviços básicos e avançados da Sociedade da Informação em lugares públicos, tais como livrarias, centros comunitários e escolas" (An assesment..., 1996; p.12).

Nessa perspectiva, por exemplo, o acesso ao correio eletrônico e a serviços *on line* podem ser pontos de partida para uma concepção de serviço universal ampla, que leve em conta os interesses coletivos essenciais.

O fundamental é a idéia de que a redefinição do conteúdo do que se entende por serviço universal, aproveitando as possibilidades técnicas oferecidas pela revolução das telecomunicações, deve ser uma política complementar àquela voltada para a liberalização dos mercados de novos serviços, orientada pelos imperativos da integração social e econômica do conjunto de grupos sociais e de indivíduos.

Convém lembrar que a obrigação de universalização tem um custo bem menor do que se pensa e não representa uma barreira radical à competição (Tapia, Dalmazo, 1999; Noam, 1996). Além disso, a obrigação de universalização não significa serviço gratuito, mas uma “(...) política pública para ampliar os serviços de telecomunicações para a maioria dos membros da sociedade e tornando disponíveis, direta e indiretamente, os recursos necessários” (Noam, 1996, p.1).

Essa concepção e essa preocupação, relevantes nos países capitalistas avançados, são ainda mais importantes no caso dos países como o Brasil. Afinal, o Brasil tem se mostrado capaz de se inserir nas redes mundiais de comunicações, mas, ao mesmo tempo, convive com o legado resultante de um processo incompleto de universalização dos serviços básicos para o conjunto da população. A ação do Estado, o tema da integração social e econômica e a busca de mecanismos para evitar o aprofundamento da heterogeneidade social são desafios fundamentais.

2 - As obrigações de universalização e de liberalização das telecomunicações na reforma brasileira

Diferentemente de grande parte dos países em desenvolvimento, o Brasil foi capaz de construir um sistema nacional de telecomunicações, entre 1960 e 1980, bastante integrado e complexo.

Mesmo assim, devido às dificuldades econômicas enfrentadas pelo País, à transição tecnológica e à formação de fortes interesses privados, já na década de 80 surgiram as primeiras pressões e tentativas de rompimento do monopólio público. Foi, contudo, na década seguinte, que o processo de privatização das telecomunicações no Brasil ganhou lugar de destaque na estratégia de reformas pró-mercado seguida pelos diferentes governos.

Apesar disso, sua trajetória foi longa e marcada pelo seu caráter tardio e truncado (Almeida, 1994, 1999; Moreira, 1989; Crosseti, 1995; Dalmazo, 1999). Além do *timing* específico, a experiência brasileira também mostra singularidade em relação aos demais países latino-americanos pelo porte do operador público — Telebrás — e pelo maior tamanho do seu mercado.

O fim do monopólio público foi consumado, definitivamente, em julho de 1997, com a aprovação da nova Lei Geral de Telecomunicações nº 9.472, que dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações no País, sob regime privado de exploração, e a criação de um novo arcabouço regulatório para o setor. Os caminhos para atingir esses objetivos foram: a criação de um

órgão regulador, a Anatel; a organização das telecomunicações num ambiente competitivo na exploração dos serviços; e a privatização das operadoras públicas do sistema Telebrás.

A LGT, no art. 60, definiu como serviços de telecomunicações aqueles dedicados "(...) à transmissão, emissão ou recepção, por fio, rádio-eletricidade, meios ópticos ou qualquer outro processo eletromagnético, símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza". Já os serviços de valor adicionado correspondem "(...) a atividade que acrescenta, a um serviço de telecomunicações que lhe dá suporte e com o qual não se confunde, novas utilidades relacionadas ao acesso, armazenamento, apresentação, movimentação ou recuperação de informações" (art.61).

Claramente, a LGT excluiu os novos serviços de valor adicionado do âmbito da regulamentação dos serviços de telecomunicações. Explicitamente, diz a LGT, o provedor de um serviço de valor adicionado é um usuário que recebe suporte da rede.

A legislação brasileira considerou como serviços de telecomunicações apenas a infra-estrutura e a telefonia de voz, deixando fora do âmbito da regulação os novos de serviços, ou seja, os conteúdos informacionais associados aos mesmos.

A partir desses pressupostos, a LGT classificou os serviços de telecomunicações em serviços de interesse restrito e em serviços de interesse coletivo, segundo o campo de abrangência dos usuários. O art. 60 tipifica o serviço de telecomunicações como "(...) o conjunto de atividades que possibilita a oferta de telecomunicação, sendo considerado um serviço público e de responsabilidade da União assegurar sua prestação, diretamente ou mediante outorga a terceiros". Essa classificação teve como objetivo delimitar o campo de atuação da regulação e o próprio alcance da regulamentação.

A Lei atribui caráter de serviço universal ou obrigação de universalização apenas aos serviços de interesse coletivo⁴. Assim, na LGT, a universalização do

⁴ Quando da atribuição de metas de obrigações de universalização pelo órgão regulador, os defensores da exploração privada das concessões de serviços, geralmente, argumentam que elas podem criar barreiras à competição no setor. Esse argumento reflete o enfoque do operador privado que está referido ao cálculo do custo financeiro num ambiente concorrencial, isto é, sem as obrigações de serviço universal. Então, definem-na como a diferença entre o custo total do operador com a obrigação de serviço universal e o custo total sem essa obrigação. Ela representa custos indiretos (manter a planta instalada nas áreas não econômicas), entretanto, nessa visão, o potencial da universalização — que pode gerar benefícios no longo prazo — não é linear à lógica maximizadora do operador, pois o argumento otimizador se fixa na busca de maximização das finanças, significando que prover serviço universal é uma atividade deficitária (Louth, 1996, p.2).

acesso dos serviços de telecomunicações contempla duas situações típicas. A primeira corresponde a "(...) serviços de telecomunicações individuais, com níveis de qualidade aceitáveis, [que] devem ser fornecidos a tarifas comercialmente razoáveis, dentro de um prazo razoável, a qualquer pessoa ou organização que os requisitar"(Br. Min. Telecom., 1997). A segunda contempla as demais formas de "(...) acesso a serviços de telecomunicações [que] devem ser fornecidas, em localizações geográficas convenientes, a tarifas acessíveis, àqueles pessoas que não tiverem condições econômicas de pagar tarifas comercialmente razoáveis por serviços individuais".

Na primeira dessas situações, a universalização é feita pelo mercado. Aqui, as tarifas devem cobrir os custos operacionais e ainda proporcionar rentabilidade para remunerar o capital investido, "(...) ou seja, a competição na exploração dos serviços fará com que os consumidores economicamente atrativos sejam atendidos satisfatoriamente, tendo acesso a serviços que supram de forma adequada suas necessidades de telecomunicações" (Ibid., 1997).

Embora sujeitos à regulamentação da União, os serviços restritos poderão ser explorados economicamente pela iniciativa privada, como, por exemplo, *trunking*, *paging*, comunicação de dados, *bip* e *bap*, dentre outros. Esses serviços devem ser prestados em regime competitivo, atendendo aos direitos dos consumidores e aos dos usuários. Nessa modalidade, a agência reguladora observará a exigência de mínima intervenção na vida privada.

A segunda situação corresponde ao conceito de obrigação de serviço universal fornecido em regime público. Nesse caso, a suposição é de que o custo de prover o acesso físico seja elevado (por exemplo, em localidades remotas no interior do País, nas áreas rurais, nas periferias das grandes cidades, em regiões escassamente povoadas), ou em que os clientes potenciais disponham de renda inferior à que seria necessária para criar uma oportunidade de investimento atrativa para algum provedor de serviço.⁵

⁵ As tarifas de serviço universal de interesse coletivo são controladas pela Anatel e devem corresponder a uma média ponderada de uma cesta de tarifas de serviços, ou a agência deverá estabelecer regras para a fixação das tarifas máximas, ou o regime de liberdade vigiada.

Cabe à União assegurar a universalização e a continuidade dos serviços de interesse público.⁶ Os serviços de interesse coletivo caracterizam-se como aqueles abertos a todos, devendo ser prestados mediante concessão, permissão ou autorização, cujas existência, universalização e continuidade a União deve resguardar, e sujeitos aos maiores condicionamentos legais e administrativos da Lei Geral das Telecomunicações. Em certas condições, determinados serviços podem ser prestados em regime privado (por exemplo, o telefone fixo comutado destinado ao uso público, telefone fixo prestado pelas empresas-espeelho).

A LGT admite que a obrigação e as metas de serviço público universal podem variar ao longo tempo. Diz a Lei:

“(...) essa obrigação pode variar com o tempo, à medida que certos objetivos sejam atingidos e que a evolução da economia, do desenvolvimento regional, das questões demográficas, da distribuição de renda e outras vão alterando as condições iniciais. Por isso, as metas específicas de serviço universal devem poder ser modificadas periodicamente, de forma a ser adaptadas às condições de cada momento” (Ibid., 1997).

Para financiar essa situação, a LGT instituiu o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST). Entretanto não há na LGT uma definição clara quanto à forma de financiamento da obrigação de universalização da telefonia para usuários não econômicos e de regiões remotas. O provimento de telefonia desses potenciais usuários não gera receitas suficientes para cobrir os custos dos serviços, conforme o Minicom (Br. Minicom, McKinsey, 1996), produzindo um potencial déficit que deverá ser coberto com recursos das seguintes fontes: do orçamento Geral da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios; do Fundo de Universalização das Telecomunicações, especifi-

⁶ As obrigações de universalização e de continuidade dos serviços de interesse coletivo de responsabilidade da União estão definidos na LGT:

“Art. 79 - A Agência regulará as obrigações de universalização (serviços públicos) e de continuidade atribuídas às prestadoras de serviço no regime público.

“1º - Obrigações de universalização são as que objetivam possibilitar o acesso de qualquer pessoa ou instituição de interesse público a serviço de telecomunicações, independente da sua localização e condição sócio-econômica, bem como as destinadas a permitir a utilização das telecomunicações em serviços essenciais de interesse público.

“2º - Obrigações de continuidade são as que objetivam possibilitar aos usuários dos serviços sua fruição de forma ininterrupta, sem paralisações injustificadas, devendo os serviços estar à disposição dos usuários, em condições adequadas de uso.”

camente criado para essa finalidade; e da contribuição das prestadoras de serviços de telecomunicações no regime privado e no regime público (art. 81). A lei apenas lista essas prováveis fontes de recursos, pois caberá à nova lei do Fundo, a ser criada, explicitar de onde virão os recursos. Efetivamente, a tendência será exigir que todas as operadoras contribuam para o Fundo e não só as *incumbent* (operadoras já instaladas), para evitar beneficiar aquelas que exploram nichos de mercado, geralmente mais rentáveis, sem contrapartida social.

O Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações, Lei nº 9.998, aprovado no texto da Lei Geral, foi instituído apenas em 17.08.00. O Fundo tem por finalidade proporcionar recursos destinados a cobrir a parcela de custo exclusivamente atribuível ao cumprimento das obrigações de universalização de serviços de telecomunicações para usuários não econômicos, que não interessam ao mercado. As receitas do FUST constituem-se pelas seguintes fontes: dotações orçamentárias da União; taxas sobre concessão, permissão, autorização de serviço de telecomunicações ou de uso de radiofrequência; receita de um por cento sobre a receita operacional bruta das operadoras de serviços de telecomunicações nos regimes público e privado, deduzida do ICMS, PIS e Cofins; receitas de doações; e outras.

Quanto às metas de universalização, estas são objeto de definição periódica proposta pela Anatel e aprovadas pelo Poder Executivo. A elaboração do Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU) e do Plano Geral de Metas de Qualidade (PGMQ) cabe à Anatel, que propõe ao Presidente da República sua aprovação. O PGMQ compõe-se de um conjunto de indicadores com metas que podem medir a qualidade do serviço de interesse coletivo prestado em regime público a serem exigidas das operadoras privadas (indicadores de atendimento às solicitações de reparos, de atendimento às solicitações de mudanças de endereço, de modernização da rede, de densidade telefônica, de acessibilidade do tom de discar, de qualidade do telefone de uso público sobre emissão de contas, etc.).

O PGMU, Decreto nº 2.592, de 15.05.98, estabelece um conjunto de metas que visam à universalização do uso da telefonia fixa através da expansão da planta de acessos individuais e da planta de TPs. Foram definidas metas de expansão de acessos individuais para cada estado da Federação e metas gerais para todo o País, com prazos para implantar acessos individuais nas localidades e para atender às solicitações de acesso. Cabe destacar a expansão de 17,0 milhões de acessos em 1997 para 25,1 milhões de acessos até 1999 e para 33,0 milhões até 2001, ou seja, uma expansão média de 93,9% na planta. Na Região 1, a Telesp Participações deverá aumentar a planta existente em 87%; na Região 3, em 87,5%; e, na Região 2, em 63,3%.

As metas gerais estabelecem colocar à disposição acessos individuais em todas as localidades com mais de 1.000 habitantes até 2001; até o ano

2003, as localidades com mais de 600 habitantes; e aquelas com mais de 300 habitantes até o ano 2005. Quanto ao atendimento das localidades onde já existe a rede implantada, a Anatel estabeleceu prazos exíguos para atender às solicitações de acesso. Enfim, o conjunto de metas de universalização constitui um plano ambicioso de implantação da telefonia no País para os usuários econômicos. Trata-se de metas para o mercado de exploração privada da telefonia.

A obrigação de fornecimento de serviços públicos para atendimento dos usuários não econômicos ficou restrita ao serviço telefônico de uso público, o TP. A expansão da planta desses acessos coletivos deverá ser de 469.100 em 1997 para 713.200 em 1999 e de 981.300 acessos em 2001, crescendo a planta em 109% no período. Nas localidades com rede de telefonia fixa individual, as metas estabeleciam a colocação de um TP a cada 800 metros de distância até 1999 e de um a cada 300 metros de distância até 2003. Entretanto, curiosamente, o art. 8º do PGMU diz "(...) do total de Telefones de Uso Público em serviço, em cada localidade, no mínimo cinquenta por cento deverão estar instalados em locais acessíveis ao público vinte e quatro horas por dia (...)". Significa que 50% dos TPs poderão ser terceirizados ou fixados em ambientes privados e disponíveis apenas no horário comercial. Por último, nas demais localidades não atendidas, as metas para TPs capazes de originar e receber chamadas de longa distância e internacional são: instalar em 100% das localidades com 1.000 habitantes, até o ano 1999, e, progressivamente, completar o atendimento até as localidades com 100 habitantes, no ano 2005.

Avaliando-se as diretrizes em que se assenta a LGT, é possível identificar três aspectos problemáticos. Em primeiro lugar, embora a LGT manifestamente tenha a preocupação com a garantia de acesso livre às redes físicas (infra-estruturas), assegurando a interconexão, ao excluir os novos serviços de valor adicionado das obrigações de universalização, optou por uma regulamentação segmentada.

Em segundo lugar, limitou a noção de serviço universal público à telefonia de voz, renunciando a uma concepção dinâmica e evolutiva, isto é, a centralidade da informação para o conjunto de relações sociais, econômicas, políticas e culturais da sociedade da informação e o acesso aos conteúdos informacionais.

Em terceiro lugar, a rígida separação entre infra-estrutura física e serviços de conteúdo parece ser cada vez mais problemática, à medida que o avanço da convergência vem permitindo a complementaridade das diferentes plataformas que transmitem conteúdos informacionais diferenciados. Os riscos dessa situação estão visíveis na convergência tecnológica e dos próprios serviços, que podem tornar inoperante e obsoleta a regulamentação dos serviços de telecomunicações definidos pela ótica da transmissão.

Na verdade, a opção brasileira foi a de considerar que a universalização dos serviços de telecomunicações seria feita, majoritariamente, através da regulação da concorrência e por uma política focalizada de expansão da oferta de telefones públicos.

Aparentemente, o êxito da estratégia de universalização via liberalização e concorrência parece repousar sobre dois pressupostos ou condições. A primeira é a de que o Brasil tivesse atingido um nível de universalização expressivo antes da privatização. A segunda é que o nível de renda estivesse se elevando de modo a permitir que a provisão dos serviços pudesse ser feita via mercado.

Como se verá a seguir, a partir da análise da situação do Estado de São Paulo, nenhuma dessas condições está presente. Ao contrário, a realidade brasileira, estilizada na experiência paulista, mostra os efeitos negativos da combinação entre a baixa universalização da telefonia fixa e a grande desigualdade em relação às possibilidades de acesso de parcela ponderável da população aos novos serviços oferecidos em regime de concorrência privada.

3 - Infra-estrutura de telecomunicações em São Paulo

No caso brasileiro, o conservadorismo dos objetivos das políticas de universalização definidas pela agência reguladora nacional frente às transformações tecnológicas, econômicas e sociais em curso são exemplares no Estado de São Paulo. Aqui, condensam-se algumas características típicas do padrão de desenvolvimento brasileiro, marcado, de um lado, por uma grande desigualdade de renda e uma baixa densidade da rede de telefonia básica e, de outro, também por uma ampla base social, com um perfil de consumo típico das sociedades de massa, que demandam um amplo acesso às redes de comunicação globalizadas. Essa riqueza de situações mostra a coexistência de problemas da nova agenda do serviço universal no capitalismo desenvolvido e aqueles herdados da experiência passada, universalização básica e desigual, o que expressa simultaneidade das agendas do velho paradigma e do novo emergente.

Essas características contrastantes da problemática brasileira estão muito bem sintetizadas na experiência do Estado de São Paulo. Este concentra pouco mais de um terço das plantas de telefonia fixa, pública e móvel existentes no Brasil. Apesar da considerável dimensão da planta de telefonia, apenas 50% dos domicílios estavam integrados à rede básica em 1998, segundo dados da Pesquisa de Condições de Vida da Fundação SEADE, órgão estatístico vinculado ao Governo do Estado de São Paulo. Além disso, ainda que o número de

terminais por 100 habitantes, em São Paulo, seja superior à média nacional, ou mesmo à de alguns países latino-americanos, a faixa da população atendida ainda é restrita em relação aos países que lograram a universalização dos serviços básicos de telefonia. Se comparado à Itália, para se usar um país com um nível intermediário de difusão do serviço telefônico, em termos dos padrões europeus, São Paulo mostrava, em 1999, uma taxa de penetração que já havia sido conquistada por aquele país em 1980.

Esse quadro de precariedade se acentua quando se observa que a rede de telefonia do Estado apresenta uma situação ainda mais desfavorável para as aglomerações médias e pequenas. Tomando-se a rede de atendimento segundo o porte dos municípios (Tabela 1), constata-se que 57% da população paulista reside em cidades com mais de 200.000 habitantes e convive com uma densidade de 29 terminais por 100 habitantes, contrastando com as cidades com menos de 50.000 habitantes, que, representando cerca de 19% da população do Estado, mostram níveis de acesso do serviço telefônico que se igualam à média nacional, ou são ainda menores, como nas áreas mais carentes do País.

Tabela 1

População, terminais e densidade telefônica, segundo o ranking da população nos municípios do Estado de São Paulo — 1999

RANKING DA POPULAÇÃO	POPULAÇÃO		TERMINAIS		DENSIDADE	
	Absoluta	%	Total	Uso Público	Total	Uso Público
TOTAL	35 582 772	100,0	8 251 984	217 316	23,2	6,1
Maior que 200.000	20 437 623	59,0	5 824 965	140 497	28,5	6,9
Entre 200.000 e 100.000 ...	5 142 082	14,2	1 014 697	29 319	19,7	5,7
Entre 100.000 e 50.000	3 193 802	10,2	575 591	17 990	18,0	5,6
Entre 50.000 e 20.000	3 717 214	10,9	527 973	17 331	14,2	4,7
Entre 20.000 e 10.000	1 680 554	4,9	171 028	6 401	10,2	3,8
Menor que 10.000	1 411 497	4,1	137 730	5 778	9,8	4,1

FONTE: Telecomunicações de São Paulo S/A
Fundação SEADE

Em relação à distribuição dos terminais públicos, ainda que a sua densidade média se encontre em patamares mais elevados para o conjunto da população residente nos centros com mais de 200 mil habitantes, o atendimento aos pequenos e aos médios municípios continua distante das metas de universalização de sete terminais públicos e semipúblicos por 1.000 habitantes, tal como as definidas pelo PGMU. Apenas 70 municípios alcançaram essa meta em 1999, de um total de 609 analisados no Estado. Comparando-se os níveis de penetração da telefonia fixa e da TP, é perceptível uma distorção: o frágil adensamento de terminais públicos é mais sentido justamente nos municípios com menor disponibilidade de acessos residenciais, ou seja, apresentam pior distribuição justamente onde seriam mais necessários.

Enquanto a concentração geográfica dos serviços telefônicos mostra a centralidade dos centros urbanos e econômicos mais importantes, sua distribuição entre os grupos sociais, por classe de renda, revela também uma situação de forte polarização. Entre as famílias de baixa renda, aquelas que recebem até 2, de 2 a 3, e de 3 a 5 salários mínimos, os percentuais de acesso telefônico são, respectivamente, 17%, 22% e 23%. Essa situação se altera de forma significativa nas famílias com rendimento acima de 10 salários mínimos, mas são aquelas com renda total acima de 20 salários as mais beneficiadas, possuindo, praticamente, cobertura universal, apesar de representarem apenas cerca de 15,5 do total de famílias do Estado.

Tabela 2

Distribuição dos domicílios por acesso ao telefone convencional, segundo grupos de renda por domicílios, no Estado de São Paulo, na Área Metropolitana de São Paulo e no Interior — 1998

DOMICÍLIOS POR GRUPOS DE RENDA	ESTADO DE SÃO PAULO			ÁREA METROPOLITANA			INTERIOR		
	Total	Próprio	Não Próprio	Total	Próprio	Não Próprio	Total	Próprio	Não Próprio
	(%)								
TOTAL	100,0	45,8	54,2	100,0	44,2	55,8	100,0	49,1	50,9
Até 2 SMs	100,0	16,8	83,2	100,0	(1)15,4	84,6	100,0	19,9	80,1
Entre 2 e 3 SMs	100,0	21,9	78,1	100,0	21,2	78,8	100,0	23,2	76,8
Entre 3 e 5 SMs	100,0	23,8	76,2	100,0	21,6	78,4	100,0	28,4	71,6
Entre 5 e 10 SMs	100,0	40,2	59,8	100,0	37,8	62,2	100,0	44,9	55,1
Entre 10 e 20 SMs	100,0	65,2	34,8	100,0	62,4	37,6	100,0	70,1	29,9
Mais do que 20 SMs	100,0	87,9	12,1	100,0	87,5	12,5	100,0	88,9	11,1

FONTE: Fundação SEADE. Pesquisa sobre Condições de Vida – PCV. 1994-1998

NOTA: Índice de inflação usado: DIEESE - ICV. Valores expressos em salários mínimos de outubro de 1999

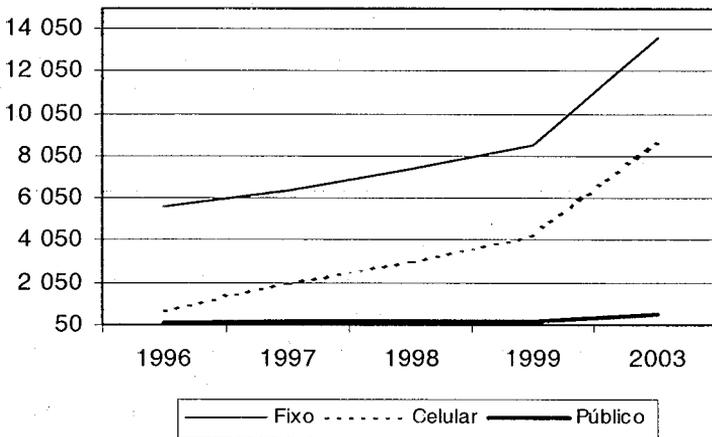
(1) Valor sujeito a erro superior a 30%

O Gráfico 1 mostra o forte avanço da telefonia móvel no Estado, passando de 780 mil em 1996 para pouco mais de 4,2 milhões em 1999. Se as projeções do Ministério das Comunicações se confirmarem, a planta de telefonia móvel será 38% de toda planta telefônica do Estado em 2003.

Entretanto, mantidas as atuais tendências, é extremamente discutível que os acessos celulares se coloquem como uma alternativa para contemplar aqueles desprovidos de telefonia fixa, pois a concentração do acesso telefônico entre as classes de maior poder aquisitivo se reproduz com mais intensidade em relação aos telefones celulares no mesmo período. A Tabela 3 permite observar a distribuição do número dos celulares entre as famílias que dispõem de seu acesso: para as faixas com mais de 20 salários mínimos, a densidade de terminais é de 799 acessos para cada 1.000 famílias, enquanto, para as faixas abaixo de 5 salários, ela varia entre 27 e 34 acessos. Percebe-se que a densidade mais favorável às classes de maior poder aquisitivo se dá de forma semelhante na Região Metropolitana de São Paulo e no interior do Estado.

Gráfico 1

Número de telefones fixos, públicos e celulares, no Estado de São Paulo — 1996-99 e 2003



FONTE: Ministério das Comunicações.

Tabela 3

Número de chamadas por domicílio, segundo grupos de renda por domicílio e *per capita*, no Estado de São Paulo, na Área Metropolitana de São Paulo e no Interior — 1998

GRUPOS DE RENDA	ESTADO	ÁREA METROPOLITANA	INTERIOR
TOTAL	201 000	227 000	160 000
Até 2 SMs	27 000	29 000	22 000
Entre 2 e 3 SMs	24 000	23 000	26 000
Entre 3 e 5 SMs	34 000	31 000	39 000
Entre 5 e 10 SMs	75 000	78 000	70 000
Entre 10 e 20 SMs	227 000	222 000	234 000
Mais de 20 SMs	799 000	875 000	628 000

FONTE: Fundação SEADE. Pesquisa sobre Condições de Vida - PCV. 1994-1998.

NOTA: Índice de inflação usado: DIEESE - ICV. Valores expressos em salários mínimos de outubro de 1999.

Essa concentração dos acessos telefônicos convencional e celular não impediu que as transformações tecnológicas em curso alargassem o leque de serviços disponíveis, sobretudo em função da expansão dos computadores domiciliares que, associada à disponibilidade de linhas telefônicas, conduz a um contingente significativo de famílias aptas a formularem uma demanda sobre uma nova base de serviços (*internet*, acesso a banco de dados, redes digitais, etc.).

Uma análise mais apurada das informações conhecidas aponta, entretanto, que a disponibilidade dos componentes essenciais para a utilização das redes telemáticas, computadores e linhas telefônicas se constituem em privilégio que demarca um nível de disparidade social ainda mais elevado. No Estado de São Paulo, cerca de 13% das famílias dispõem desses equipamentos simultaneamente, mas, nas faixa acima de 20 salários mínimos, essa proporção alcança 51% (Tabela 4). A renda *per capita* das famílias que possuíam acesso telefônico e computador era mais que o dobro da média estadual e cinco vezes maior que a renda *per capita* das famílias desprovidas de qualquer um desses equipamentos.

Tabela 4

Distribuição percentual dos domicílios por acesso a telefone convencional e a microcomputador, segundo grupos de renda dos domicílios, no Estado de São Paulo — 1998

GRUPOS DE RENDA POR DOMICÍLIOS	TOTAL	NÃO PRÓPRIO	ACESSO AO TELEFONE OU AO MICROCOMPUTADOR PRÓPRIO			
			Total	Somente Microcom- putador	Somente Telefone	Ambos
TOTAL	100,0	53,7	46,3	2,2	30,7	13,4
Até 2 SMs	100,0	82,8	17,2	...	14,9	...
Entre 2 e 3 SMs	100,0	79,6	20,4	...	18,3	...
Entre 3 e 5 SMs	100,0	77,0	23,0	...	20,9	(1)1,5
Entre 5 e 10 SMs	100,0	59,8	40,2	2,0	33,1	5,1
Entre 10 e 20 SMs	100,0	31,9	68,1	4,0	46,8	17,4
Mais de 20 SMs	100,0	9,7	90,3	3,7	34,9	51,7

FONTE: Fundação SEADE. Pesquisa sobre Condições de Vida - PCV. 1994-1998.

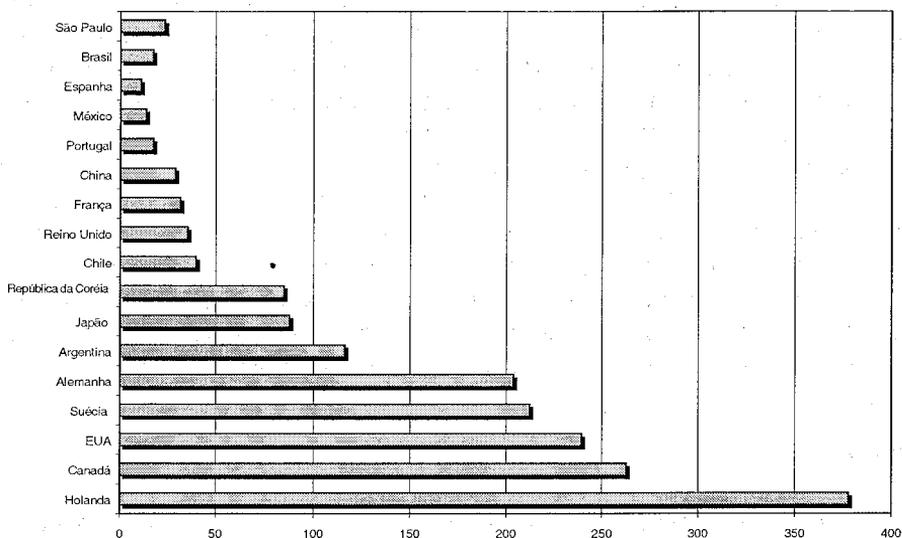
NOTA: Índice de inflação usado: DIEESE - ICV. Valores expressos em salários mínimos de outubro de 1999.

(1) Valor sujeito a erro superior a 30%.

Esse processo de concentração dos benefícios é percebido, também, a partir da inserção dos indivíduos no sistema escolar: mais de 51% das famílias cujo chefe possui ensino superior (completo ou incompleto) dispõem de acesso telefônico e de equipamentos de informática, proporção que se reduz a 20,7% quando o chefe tem ensino médio completo (11 anos de estudo), 9% quando cursou até o último ano do ensino fundamental (8 anos) e apenas 4% entre aquelas famílias em que os chefes são indivíduos analfabetos, ou não possuem ensino fundamental completo. É importante notar que, neste último segmento, se concentra 55% do total de famílias do Estado.

Gráfico 2

Número de assinaturas de TV a cabo, por mil habitantes, no Brasil, no Estado de São Paulo e em países selecionados — 1998



FONTE: Fundação SEADE.

Associação Brasileira de Telecomunicações por Assinatura (ABTA).
Banco Mundial.

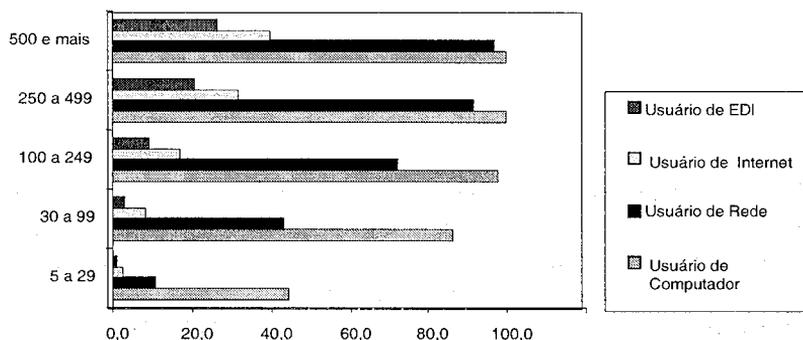
O precário provimento dos serviços básicos de telefonia tem levado a algumas considerações sobre as possibilidades de outras plataformas tecnológicas se colocarem como alternativas para a provisão de acessos para os serviços de telecomunicações. Uma das propostas aventadas seria deslocar o foco das plataformas de telefonia fixa para as oportunidades oferecidas pelas operadoras de TVs por assinatura, pois, no contexto do processo de convergência tecnológica, os vários provedores de redes teriam a sua disposição um terminal de acesso com maior difusão capilar do que o parque de computadores e de telefone: a televisão.

Dados da Associação Brasileira de Telecomunicações por Assinatura (ABTA) indicam que havia no Estado mais de 745 mil assinantes, o que significava 32% do mercado brasileiro em 1999. Entretanto as experiências paulista e brasileira mostram que a “explosão” das TVs se limitou aos primeiros anos de sua implantação no País e não se aprofundou de forma generalizada. A estagnação no número de assinantes deveu-se, em grande parte, às injunções macroeconômicas que reduziram a massa de rendimentos nas áreas metropolitanas desde o fim de 1997: a densidade de 23,4 assinantes por mil habitantes no Estado, apesar de ser superior à brasileira, apresenta-se muito aquém da dos países desenvolvidos e da de países como a Argentina, onde existem 116,4 assinantes por mil habitantes.

O caso da TV por assinatura é bastante ilustrativo das limitações decorrentes da exclusão da TV a cabo de qualquer regime público, seja como serviço de telecomunicações, seja como serviço de valor adicionado. A falta de regulamentação, que pode se dar em torno dos serviços submetidos ao regime privado de exploração, em que as prestadoras não assumem obrigações de universalização e de continuidade nas áreas de concessão, tende a se tornar ainda mais restrita do que aquelas oferecidas pelas empresas de telefonia fixa.

Gráfico 3

Percentual de empresas usuárias de tecnologias da informação, segundo o número de empresários, no Estado de São Paulo — 1996



FONTE: Fundação SEADE. Pesquisa da Atividade Econômica Paulista.

NOTA: Os valores absolutos e as percentagens foram calculados com base no número total de respostas válidas. Os casos sem informação foram desconsiderados.

Esse processo de exclusão das possibilidades de acesso não se limitam às famílias, mas se estendem, inclusive, às pequenas e médias empresas. Em um período em que as tecnologias de informação são consideradas insumo essencial para a inserção das empresas em um ambiente de acirrada competição intercapitalista, os maiores recursos das redes de alto valor agregado estão situados nas grandes empresas.

Dados da Pesquisa da Atividade Econômica Paulista (PAEP) realizada para as indústrias que atuam no Estado de São Paulo, com base no ano de 1996, mostram que, de um universo de quase 49 mil indústrias no Estado de São Paulo com mais de cinco empregados, cerca de 39% ainda não dispunham de computador. Nas empresas com contingente entre 5 e 25 empregados, constatou-se que apenas 10% ligavam seus computadores em rede, 8,7% dispunham de rede de intercâmbio eletrônico de dados externa e 2,3 de *internet*, sendo, ainda, praticamente inexistente o uso de Eletronic Data Interchange (EDI). Em contrapartida, no grupo de empresas com mais de 500 empregados, mais de 90% delas possuíam equipamentos de informática funcionando em redes (interna e externa), 40% já tinham acesso à rede mundial de computadores, e 26% utilizavam EDI.

A profunda heterogeneidade econômica e social encontrada em São Paulo condiciona e é realimentada pela própria dinâmica do padrão de difusão das tecnologias de informação e de comunicações. Nesse sentido, a possibilidade de acesso às novas redes e serviços é condicionada por três fatores: o porte e a densidade econômica dos municípios, a disponibilidade de renda e o nível de escolaridade.

4 - Considerações finais

Recapitulando, como se viu nos casos dos Estados Unidos e da Europa, as mudanças institucionais recentes de liberalização e de privatização das telecomunicações vêm ocorrendo, envolvendo debates amplos acerca da natureza do serviço universal, seu escopo, seu conteúdo e como compatibilizá-lo com os processos de liberalização e de desregulamentação.

No caso da experiência de privatização brasileira, ao contrário, o debate em torno do serviço universal foi quase inexistente. A principal preocupação dos operadores da reforma esteve voltada para a liberalização dos mercados de novos serviços (Dalmazó, 1999). Além da escassa importância do tema na agenda da reforma, a concepção de universalização adotada contentou-se com uma concepção restrita de telefones públicos, obviamente importante, mas insuficiente.

Na verdade, os legisladores apostaram como caminho de acesso e de universalização a redução de tarifas e a elevação de renda dos usuários ao longo do tempo. Dessa maneira, atribuíram pouca importância às grandes diferenças de condições econômicas e sociais existentes no País, acreditando que os benefícios da privatização e da liberalização seriam suficientes para remover as dificuldades e os constrangimentos colocados pelo padrão social e econômico desigual do País.

À luz das observações anteriores, é difícil deixar de sublinhar a timidez com que os temas do direito à informação e da universalização dos serviços de telecomunicações vêm sendo tratados. Aliado ao caráter quase rarefeito do debate público sobre o serviço universal, encontra-se a ausência de linhas estratégicas para tratar o problema na sua complexidade e importância. Nesse quadro, a política de universalização, apesar das boas intenções dos legisladores, ficou reduzida à difusão de telefones públicos para os usuários e para as regiões não lucrativas e à regulação neutra da concorrência para garantir a ampliação das condições de acesso, via mercado, às empresas e aos grupos de rendas mais altas.

Da análise precedente, é possível, ainda, extrair algumas conclusões importantes da perspectiva da garantia do acesso universal aos serviços das telecomunicações. Em primeiro lugar, o caso de São Paulo traz uma lição importante: num contexto de acentuada desigualdade de renda, a segmentação dos serviços de telecomunicações em plataformas tecnológicas diferenciadas e com conteúdos distintos tende a reforçar demandas específicas e a criar redes de acesso restrito. Dessa ótica, a provisão através do mercado e da regulação da concorrência sem uma política de redes públicas de acesso que englobe os novos serviços de valor adicionado, tende a acentuar um viés distributivo, reforçando e mesmo ampliando as fortes assimetrias de acesso e de apropriação da nova infra-estrutura de telecomunicações.

Em segundo lugar, no modelo concorrencial, a exploração privada dos serviços de telecomunicações, na ausência de mecanismos de regulação orientados para atender às classes de menor renda e às zonas menos rentáveis, sempre dará prioridade às áreas e aos setores mais rentáveis, como maneira de assegurar o retorno esperado dos investimentos. Em outras palavras, o acesso aos serviços estará condicionado ao pagamento de preços razoáveis que remunerarem o capital adequadamente. Por isso, a expansão dos serviços sob regime privado visará, primeiro, atender aos potenciais usuários mais rentáveis, empresas e usuários de estratos de renda superior, declinando para a exploração dos serviços até o limite dos usuários apenas rentáveis, excluindo os não rentáveis.

Da perspectiva dos *policy makers*, a situação encontrada em São Paulo mostra exemplarmente a necessidade de políticas diferenciadas, mas complementares, voltadas para amenizar os mecanismos cumulativos de desigualdades e as assimetrias entre diferentes grupos de renda e mesmo entre as empresas de diferentes portes e localização geográfica.

Bibliografia

- ALMEIDA, Márcio Wolhers (1994). **Reestruturação, internacionalização e mudanças institucionais das telecomunicações**: lições das experiências internacionais para o caso brasileiro. Tese (Doutorado em economia). Campinas : UNICAMP/IE.
- ALMEIDA, Márcio Wolhers (1999). A reforma do modelo de telecomunicações: o menu internacional e a opção brasileira. In TAPIA, J. R. B., RALLET, A., orgs. **Telecomunicações, desregulamentação e convergência tecnológica**: uma análise comparada. Campinas : Instituto de Economia. p.43-74.
- AN ASSESSEMENT of the social and economic cohesion aspects of the development of the information society in Europe (1996). Ireland : NEXUS RESEARCH CO-OPERATIVE (Nexus Europe) v.5, Jan.
- BRASIL. Ministério das Comunicações, McKinsey & Co., Inc. (1996). **Transformando o setor de telecomunicações do Brasil rumo ao século 21**. Brasília.
- BRASIL. Ministério das Telecomunicações (1997). **Lei Geral das Telecomunicações**, n. 9.472, Brasília, 17 jul.
- CROSSETTI, Pedro de Almeida (1995). **Serviços de telecomunicações no Brasil**: o desempenho do operador público na década de oitenta. Tese (Mestrado em economia). Campinas : UNICAMP/IE.
- DALMAZO, Renato A. (1998). Política de serviço universal e liberalização das telecomunicações. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v.19, n.1, p.181-217.
- DALMAZO, Renato A. (1999). As mudanças político-institucionais nas telecomunicações no Brasil: 1986-1998. Campinas : Instituto de Economia. (PHD Thesis).
- FUTURE of universal service in telecommunications in Europe, THE (1997). Brussels : EUROPEAN COMMISSION (Report, n.97013).

- GLOBAL information infrastructure; Global Information Society - GIL-GIS, policy recommendation action (1997). Paris : OCDE.
- HORWITZ, Robert Britt (1989). **The irony of regulatory reform**: the deregulation of american telecommunications. New York : Oxford University.
- LOUTH, Graham (1996). An economic approach to identifying and costing universal service activities. In: CONFERENCE OF THE INTERNACIONAL TELECOMMUNICATIONS SOCIETY, 11., Sevilla. **Biennial...** Sevilla, Esp.
- MOREIRA, Maurício Mesquita (1986). **Progresso técnico e estrutura de mercado**: a indústria internacional de telecomunicações. Dissertação (Mestrado). Rio de Janeiro : UFRJ/IEI.
- NOAM, Eli M. (1996). **Beyond liberalization III**: reforming universal service. S.n.t.
- POULLET, Y. (1996). Plaidoyer pour un ou des service(s) universel(s) d'Informatios publiques. In **ACCESS to public information: a key to commercial growth and electronic democracy**, Conference. Stockholm.
- SALSO, Emilio Lera (1996). The universal service contours, are they universal? In: CONFERENCE OF THE INTERNACIONAL TELECOMMUNICATIONS SOCIETY, 11., Sevilla. **Biennial...** Sevilla, Esp.
- STIGLITZ, J. (1998). **Redefining the role of the state**. What should it do? How should it do it? And how should these decisions be made? S.n.t. (Presented on the Tenth Anniversary of MITI Research Institute).
- TAPIA, Jorge R. B., DALMAZO, Renato (1999). O significado do serviço universal frente à liberalização das telecomunicações e à sociedade da informação. In: TAPIA, J. R. B., RALLET, A., orgs. **Telecomunicações, desregulamentação e convergência tecnológica**: uma análise comparada. Campinas : Instituto de Economia. p.75-104.
- UNIVERSAL service for telecommunications in the perspective of a fully liberalised environment: an essential element of the information society(1996). Brussels : Commission of the European Communities.
- WORLD TELECOMMUNICATION REPORT (1998). Geneve : Union Telecommunications Internacional.
- WORLD TELECOMMUNICATION REPORT (1999). Geneve : Union Telecommunications Internacional.

Abstract

The goal of this paper is to analyze the issue of Universal Service under the light of these processes of structural changes and the appraisal of the content of Universal Service itself, in particular the Brazilian experience, especially the case of São Paulo. The exam of perspectives of universalization of telecommunication services in Brazil will take into account three kind of factors: (a) the context of institutional changes recently associated to the rise of a new model of regulation and competition in the telecommunication sector; (b) characteristics of the strategy of privatization of Brazilian system, especially in what concerns the concept of universal services; (c) the socioeconomic characteristics of Brazilian society, especially in the State of São Paulo.