

Artigo retirado de:

ARANHA, Márcio Iorio. *Ambiente normativo brasileiro de prestação de serviços em setores regulados: o caso da desestatização do Sistema Telebrás como arquétipo do direito administrativo de conjuntura*. In: **Revista Notícia do Direito Brasileiro** 12: 103-128, 2006.

Ambiente normativo brasileiro de prestação de serviços em setores regulados: o caso da desestatização do Sistema Telebrás como arquétipo do direito administrativo de conjuntura

Márcio Iorio Aranha*

Sumário

INTRODUÇÃO	1
Embates da desestatização	2
Forças em jogo: ampliação dos serviços privados de telecomunicações no Brasil	6
Reformas normativo-operacionais da década de 1990	13
Papel do órgão regulador no processo de desestatização do Sistema TELEBRÁS.....	14
Novos horizontes do Direito Administrativo	19

INTRODUÇÃO

Completados dez anos da emenda constitucional que equacionou o ordenamento jurídico brasileiro para assimilação do formato administrativo das agências reguladoras, é bem-vindo o diagnóstico das modificações normativas e estruturais implementadas no setor mais representativo deste momento vivido pelo Direito brasileiro. Tais modificações caracterizaram-se pela implementação da chamada administração gerencial, que acompanhou as alterações de reclassificação normativa de serviços públicos e de atividades econômicas pertinentes à comunicação realizada por via eletromagnética.¹

* Professor da Faculdade de Direito da UnB e seu Vice-Diretor. Mestre em Direito e Estado (UnB). Doutor em Estudos Comparados sobre as Américas (UnB).

¹No ordenamento jurídico brasileiro, tem-se por serviço de telecomunicação o “conjunto de atividades que possibilita a oferta de telecomunicação”, enquanto esta é entendida como “a transmissão, emissão ou recepção, por fio, radioeletricidade, meios ópticos ou qualquer outro processo eletromagnético, de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza” (art. 60 e §1º da Lei 9.472, de 16 de julho de 1997). Para efeitos de precisão conceitual, a análise do contexto de prestação dos serviços de telecomunicações pela reunião dos atributos normativos esparsos na legislação a qualifica como conjunto de atividades pertinente à *transmissão* de informação por *processo eletromagnético*, que é aquele que se utiliza do campo eletromagnético para geração de sinais de comunicação, caracterizado pelos conceitos de modulação significativa do sinal portador,

A compreensão do modelo brasileiro de normatização setorial depende, em grande medida, da compreensão das alterações ocorridas no setor de telecomunicações em virtude de sua sintonia com o discurso de autonomização de estruturas administrativas capazes de funcionar como espaços de encontro de interesses da sociedade, dos usuários, do Governo, do mercado, enfim, como espaço público.² Associado a isto, a presença institucional que a Agência Nacional de Telecomunicações exerce por intermédio de intensa produção normativa e da recente revisão dos condicionamentos contratuais mediante renovação dos contratos de concessão apresenta o setor de telecomunicações como um setor de síntese das questões jurídicas suscitadas a partir da introdução de estruturas administrativas regulatórias no Estado brasileiro. Por isso, as questões que envolveram o momento de desestatização do Sistema Telebrás apresentam-se como instrumento para compreensão de um novo cenário regulamentar pautado na complexidade das relações entre o ambiente normativo e a realidade de prestação de serviços titularizados pelo Estado brasileiro ou por ele controlados.

Embates da desestatização

Depoimentos referentes ao período de tempo entre 1985 e 1990 revelam o pano de fundo de desestruturação do setor público de telecomunicações brasileiro, pautado pela ausência de investimentos e por sua transformação em ambiente de negociações privadas do interesse público.³ As características de meados da década de 1980 a meados da década de 1990 desenhavam um setor com crescentes dificuldades de continuidade e em rápida e progressiva deterioração.⁴

codificação e decodificação, e de um conjunto operacional contínuo automatizado de emissão e recepção.

²Vide: ARANHA, Márcio Iorio. *Agência reguladora e espaço público: sua funcionalidade como espaço de exercício da virtude política*. In: ARANHA, Márcio Iorio [et alii]. **Direito das Telecomunicações: estrutura institucional regulatória e infra-estrutura das telecomunicações no Brasil**. Brasília: Faculdade de Direito da UnB, 2005, p. 13-28.

³Iniciou-se “a desprofissionalização de uma área altamente especializada e complexa. Quadros dirigentes e gerenciais, duramente formados ao longo de muitos anos, à custa de treinamento no País e nas melhores operadoras telefônicas do mundo, foram truncados e desmotivados.” (GARBI, Gilberto Geraldo. *O futuro é a privatização*. p. 107. In: SIQUEIRA, Ethevaldo [et alii]. **Telecomunicações: privatização ou caos**. São Paulo: TelePress Editora, 1993, p. 104-108). “A partir da *Nova República* (1985) começaram a chegar ao setor os políticos fisiológicos (...). A regra geral do profissionalismo foi quebrada. A competência deixou de ser o único parâmetro essencial para a escolha dos dirigentes. O populismo e os compromissos partidários passaram a fazer presidentes e diretores da Telebrás e de subsidiárias. As empresas passaram a ser apenas um trampolim para promoção pessoal, visando a futuras eleições ou ao enriquecimento ilícito. (...) Com este aviltamento das funções diretivas, aquilo que deveria ser um sistema *holding* passa a ser um amontoado de empresas, sem nenhuma coordenação ou planejamento. Cada empresa faz o seu planejamento isoladamente. (...) Ataca a sua espinha dorsal, impedindo o sistema de realizar movimentos indispensáveis para uma administração eficiente e segura. Ela desestimula o gerente competente, o empregado dedicado e o profissional correto, pois personaliza a vitória do apadrinhamento” (VIANNA, Gaspar. **Privatização das telecomunicações**. 3^aed., Rio de Janeiro: Notrya, 1993, p. 93-94).

⁴Dentre as características do momento histórico citado, estão: represamento máximo da demanda; problemas industriais e tecnológicos; desprofissionalização das empresas operadoras estatais mediante politização das diretorias da Telebrás e de suas subsidiárias; defasagem dos *serviços periféricos* e dos *novos serviços* de telefonia celular, comunicação de dados, serviços telemáticos, redes de valor adicionado e redes de banda larga associada ao sucateamento dos serviços básicos refletida em ligações

Em 1987, o interesse represado dos investidores privados no setor de telecomunicações aflorou em um incidente que ficaria conhecido, mais tarde como *Caso Vicom*. A *Victori Comunicações – Vicom* era decorrente de uma associação entre a *Globopar*, do grupo Roberto Marinho, a *Digilab*, do grupo Bradesco, a *Victori Internacional Engenharia de Telecomunicações* e o grupo italiano *Stet*, formado pela *Telespazio* e a *Italcable*.⁵ Acusaram-se pressões políticas oriundas do Ministério das Comunicações de dispararem o incidente.⁶

No âmbito dos serviços básicos de telefonia – transmissão de voz –, foi editado o Decreto presidencial nº 96.618, de 31 de agosto de 1988, aprovando o Regulamento dos Serviços Público-Restritos, terminologia que remontava ao Código Brasileiro de Telecomunicações de 1962⁷. A introdução deste Decreto cerca de um mês antes da promulgação da Constituição Federal de 1988 em regulamentação vinte e seis anos tardia evidenciou a tentativa de abrir espaço, no ordenamento jurídico, a uma nova categoria de serviços móveis que não estivesse submetida às limitações prenunciadas no texto constitucional de 1988.⁸ O Decreto 96.618/88 inovou na

telefônicas com baixa qualidade de transmissão, ruídos, linhas cruzadas, inviabilidade de ligações de longa distância depois das 10 horas da manhã e entre 3 e 6 horas da tarde; crescimento acelerado do mercado informal de linhas telefônicas em razão da escassez de linhas, chegando, uma linha, ao preço recorde de U\$10 mil no mercado negro das maiores cidades; atraso generalizado na entrega de linhas telefônicas dos *Planos de Expansão* iniciados em 1986, algo que chegou ao auge em dezembro de 1997, quando havia uma fila de espera de 13,4 milhões de pessoas inscritas em todo o País em planos de expansão da rede fixa, deste total, 7,2 milhões só do Estado de São Paulo; déficit e inadimplência generalizados, com atrasos no pagamento dos fornecedores; *descapitalização setorial* oriunda de baixas tarifas (tarifas telefônicas vigentes no 2º semestre de 1992 correspondiam a 19% do seu valor real em janeiro de 1975), do *enxugamento* de superávits, de imposição de limites irrealistas de investimentos, da proibição de empréstimos, do desvio de recursos de investimentos, de atrasos nas autorizações para o lançamento de debêntures e, finalmente, das protelações sucessivas nas autorizações para captação de recursos na exterior, por exemplo, mediante ADRs; e aviltamento tarifário. Conferir, para tanto: PADILHA, Marcos Lopes. **Análise setorial: telefonia fixa em perspectiva**. Vol.I, São Paulo: Gazeta Mercantil, 2001, p. 22; MANCINI, Luciana & SIQUEIRA, Ethevaldo. *Rumo ao caos*, p.12. In: SIQUEIRA, Ethevaldo [et alli]. **Telecomunicações: privatização ou caos**. São Paulo: TelePress Editora, 1993, p. 10-23.

⁵Cf. VIANNA, Gaspar. **Privatização das telecomunicações**. 3ªed., Rio de Janeiro: Notrya, 1993, p. 253.

⁶“Em agosto de 1987, Antonio Carlos Magalhães e Rômulo Vilar Furtado tentaram impor à Embratel um contrato que (...) instituía uma empresa privada, a *Victori Comunicações – Vicom*, como “atravessadora” entre aquela tradicional empresa prestadora de serviços e os seus usuários. Como reação a isso, os empregados da empresa realizaram a primeira greve na história da Embratel e, talvez, a primeira greve cívica do Brasil, além de ingressarem em juízo com uma ação popular. Pressionada por tais fatos, a diretoria da Embratel ofereceu à *Vicom* um novo contrato, no qual ela renunciaria expressamente à função de prestadora final de serviços, mas ela não aceitou ser, apenas, uma usuária de serviços da Embratel. (...) Este fato veio a ser o embrião da luta política que se travou no Congresso Nacional em defesa do Sistema Telebrás, durante o processo de elaboração da Constituição de 1988. Se não fosse o ‘caso *Vicom*’, talvez não se desse tão naturalmente a mobilização dos empregados do Sistema Telebrás para defendê-lo. A ação foi tão eficiente que as propostas dos parlamentares ligados à Antonio Carlos Magalhães, Rômulo Vilar Furtado e, de um modo geral, às multinacionais de telecomunicações, não tiveram qualquer chance de êxito. Praticamente por unanimidade, foi mantida a integridade do Sistema Telebrás” (VIANNA, Gaspar. **Privatização das telecomunicações**. 3ªed., Rio de Janeiro: Notrya, 1993, p. 253-254).

⁷“Art.6º. Quanto aos fins a que se destinam, as telecomunicações assim se classificam: a)serviço público, destinado ao uso do público em geral; b)serviço público restrito, facultado aos passageiros dos navios, aeronaves, veículos em movimento ou ao uso do público em localidades ainda não atendidas por serviço público de telecomunicação” (Lei 4.117/62).

⁸O esforço foi tão direcionado pelo norte de abertura de uma brecha na legislação para tratamento diferenciado aos novos serviços celulares, que a epígrafe do Decreto 96.618, de 1988, pecou por se referir à alínea *f* do art.6.º do Código Brasileiro de Telecomunicações, que falava de serviços *especiais*

terminologia tradicional do setor de telecomunicações para alterar o conceito tradicional de *serviço público restrito*, estendendo-o aos serviços “de uso do público em localidades ainda não atendidas por serviço público de telecomunicações *fixo local*”⁹. Ficava patente a finalidade de inserção, na clássica categoria dos serviços públicos restritos, das novas modalidades de serviços móveis celulares sob o nome de *serviço de radiocomunicação móvel restrito*¹⁰, visando, com isso, fugir às limitações oriundas da proibição constitucional de transferência de serviços *públicos* de telecomunicações para empresas que não fossem de controle acionário estatal.¹¹

A Constituição Federal de 1988 (art. 21, XII) compactuou com o sistema de centralização operacional dos serviços de telecomunicações, introduzindo, pela primeira vez, a exigência de prestação dos serviços por *empresas sob controle acionário estatal*, bem como dividindo os serviços de telecomunicações em telegrafia, telefonia, transmissão de dados e radiodifusão, esta última com tratamento constitucional bem diferenciado.

Redação original da Constituição Federal de 1988 (05/10/1988)

Art.21. Compete à União:

XI – explorar, diretamente ou mediante concessão a empresas sob controle acionário estatal, os serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações, assegurada a prestação de serviços de informações por entidades de direito privado através da rede pública de telecomunicações explorada pela União.

XII – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

de *interesses gerais* não constantes das classificações anteriores de serviços de telecomunicações, enquanto o Regulamento veiculado pelo Decreto refere-se expressamente ao art.6.º, alínea *b*, correspondente ao tradicional serviço público restrito. A cogitação da alínea *f* do art.6.º para embasar o tratamento diferenciado dos serviços celulares denota um esforço repentino de solução das dificuldades acenadas pela iminente promulgação da Constituição Federal de 1988.

⁹Art.1º, *caput* do Regulamento dos Serviços Público-Restritos aprovado pelo Decreto 96.618, de 31 de agosto de 1988. Na redação original do Código Brasileiro de Telecomunicações a definição de serviço público restrito era limitada ao serviço “facultado ao uso dos passageiros dos navios, aeronaves, veículos em movimento ou ao uso do público em localidades ainda não atendidas por serviço público de telecomunicações.” (Lei 4.117, de 27 de agosto de 1962).

¹⁰O Serviço de Radiocomunicação Móvel Restrito é trazido nos seguintes termos pelo Regulamento de Serviço Público-Restritos aprovado pelo Decreto 96.618, de 31 de agosto de 1988: “Art.3º Para os efeitos deste Regulamento, e normas reguladoras complementares, são adotadas as seguintes definições: I – Serviço de radiocomunicação móvel restrito é aquele de telecomunicações móvel terrestre, marítimo ou aeronáutico, da modalidade público-restrito, com acesso aos sistemas públicos de telecomunicações; II – Área de prestação de serviço é a geograficamente definida no ato de outorga de cada permissão, dentro da qual o permissionário é obrigado a prestar o serviço, de acordo com as condições legais e regulamentares pertinentes;”. A Portaria nº117, de 07/12/1990, do então Ministério da Infra-Estrutura, evidenciou a intenção governamental de enquadrar nos serviços público-restritos o *serviço móvel celular*, pois, ao publicar a minuta para elaboração de edital para outorga, mediante permissão, de convocação dos interessados na habilitação para exploração do *Serviço de Radiocomunicação Móvel Terrestre Restrito Celular*, o nomeou como *Serviço de Radiocomunicação Móvel Terrestre Restrito Celular /Serviço Móvel Celular*.

¹¹Esse desiderato fica evidente no seguinte dispositivo do Regulamento dos Serviços Público-Restritos aprovado pelo Decreto 96.618/88: “Art.4º Podem habilitar-se à prestação de Serviço de Radiocomunicação Móvel Restrito: I – as pessoas jurídicas de direito público interno; II – as prestadoras de serviço público de telecomunicações; III – as sociedades anônimas ou as sociedades por cotas de responsabilidade limitada, que atendam às exigências dos artigos 5º, 6º, item II e 11, deste Regulamento”.

a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens e demais serviços de telecomunicações;

Art.223. Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal.

§1º - O Congresso Nacional apreciará o ato no prazo do art. 64, § 2º e § 4º, a contar do recebimento da mensagem.

§2º - A não renovação da concessão ou permissão dependerá de aprovação de, no mínimo, dois quintos do Congresso Nacional, em votação nominal.

§3º - O ato de outorga ou renovação somente produzirá efeitos legais após deliberação do Congresso Nacional, na forma dos parágrafos anteriores.

§ 4º - O cancelamento da concessão ou permissão, antes de vencido o prazo, depende de decisão judicial.

§ 5º - O prazo da concessão ou permissão será de dez anos para as emissoras de rádio e de quinze para as de televisão.

A redação do art. 21, incisos XI e XII da Constituição Federal de 1988 com referência aos serviços *públicos* de telecomunicações e *demais serviços de telecomunicações* levaram à constatação de que os serviços inscritos no inciso XI seriam numerados e restritos a empresas sob controle acionário estatal, enquanto os demais serviços *privados* cairiam na vala comum do inciso XII. O art. 21, XI não se referiria a nenhum serviço de telecomunicação que não fosse considerado essencial e, portanto, público. Sob este enfoque, o art. 21, XI teria sua extensão resumida aos serviços de telefonia, telegrafia, dados e demais serviços públicos de telecomunicações, restando inseridos, no art. 21, XII, os serviços de radiodifusão de sons, de sons e imagens, de cabodifusão, de videodifusão, de música funcional, de radiochamada, dentre outros.

A distinção inicialmente implementada pela Constituição Federal brasileira de 1988 entre serviços públicos e privados de telecomunicações, embora alterada pela Emenda Constitucional nº8, de 1995, permanece entretanto essencial para a compreensão da exata extensão do art. 66 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988.

ADCT DA CF/88

Art.66. São mantidas as concessões de serviços públicos de telecomunicações atualmente em vigor, nos termos da lei.

Embora não conste do art. 21 da Constituição Federal de 1988, após a Emenda Constitucional nº 8, de 1995, o termo *serviços públicos de telecomunicações*, a referência expressa a ditos serviços do art. 66 do ADCT exige o conhecimento do texto histórico do art. 21, XI para que se possa chegar a certas conclusões. A mais evidente resulta da redação da Lei 8.367/91, que regulamenta o art. 66 do ADCT da CF/88. Ela se refere aos *serviços públicos não abrangidos pelo inciso XI do art. 21 da Constituição Federal de 1988*.¹² A finalidade do dispositivo legal é evidente no sentido de determinar o prazo para renovação ou não das concessões de radiodifusão

¹²Lei 8.367, de 30 de dezembro de 1991: “Art. 1º As concessões de serviços públicos de telecomunicações em vigor em 5 de outubro de 1988, não abrangidos pelo inciso XI do art. 21 da Constituição Federal, são mantidas nos termos do art. 66 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, pelo prazo de oito anos, a contar da data da publicação desta lei, que poderá ser prorrogado.”

de sons e de sons e imagens, com aparente incoerência gerada na leitura do novo texto constitucional pós-1995. A constituição deixou expresso o esgotamento dos serviços públicos no art. 21, XI, à exceção dos serviços prestados mediante concessão ou permissão contidos no art.21, XII. Cabia à regulamentação legal do art. 66 do ADCT tratar do prazo de vigência das concessões referentes aos *serviços públicos de telecomunicações*, que seriam a totalidade do art. 21, XI da Constituição, como ela mesma expressamente deixara consignado além daqueles do art. 21, XII considerados públicos. Houve, no entanto, tratamento específico para os serviços de radiodifusão pela Lei 8.367/91, remetendo-se os demais serviços públicos do art.21, XI a disciplinas normativas próprias¹³. Por isso, a Lei 8.367/91 dirigiu-se somente aos serviços públicos não abrangidos pelo art.21, XI da Constituição Federal de 1988.

Forças em jogo: ampliação dos serviços privados de telecomunicações no Brasil

Os eventos citados na área de telecomunicações traduzem a postura de reação do Poder Executivo brasileiro à divisão constitucional entre serviços públicos prestados por entes controlados pelo Estado e outros serviços públicos e privados passíveis de prestação por particulares. O Executivo procurava ampliar o leque de serviços passíveis de prestação por particulares. Neste contexto, houve a tentativa de afastamento dos serviços celulares, então nascentes, da regra constitucional delimitadora da prestação de serviços de telefonia por empresas sob controle acionário estatal (art.21, XI pré Emenda Constitucional nº8/95). O Decreto nº 97.057, de 10 de novembro de 1988 – pouco mais de um mês após a promulgação da Constituição Federal de 1988 –, alterou dispositivos do antigo Regulamento Geral do Código Brasileiro de Telecomunicações (Decreto 52.026/63), acrescentando a possibilidade de emissão, pelo Executivo, de regulamento específico para os *serviços público-restritos*, que, como descrito linhas atrás, já havia sido editado cerca de um mês antes da Constituição Federal de 1988 (Decreto 96.618, de 31 de agosto de 1988). Eles eram uma categoria tradicional de serviços de telecomunicações específicos diferenciados em razão da finalidade e facultados “ao uso dos passageiros dos navios, aeronaves, veículos em movimento ou ao uso do público em localidades ainda não atendidas por serviço público de telecomunicações”¹⁴.

Regulamento Geral do Código Brasileiro de Telecomunicações (Decreto 52.026, de 20 de maio de 1963)

Art.1º.Os serviços de telecomunicações (...) obedecerão aos preceitos da Lei número 4.117, de 27 de agosto de 1962, ao presente Regulamento Geral, aos Regulamentos Específicos e aos Especiais.

¹³Para as prestadoras de serviço telefônico fixo comutado, o art.207 da Lei 9.472/97 (LGT) disciplinou a forma de assinatura de concessões, renovação ou extinção das já existentes. Para o serviço móvel celular, foi prevista a transformação das permissões do Serviço de Radiocomunicação Móvel Terrestre Público-Restrito em concessões de Serviço Móvel Celular pelo art.4º, da Lei 9.295/96 (Lei mínima). Para os Serviços de Distribuição de Sinais de TV por meios físicos, regulados pela Portaria nº250, de 13 de dezembro de 1989, do Ministério das Comunicações, o art.42 da Lei 8.977/95 previu a transformação das autorizações em concessões.

¹⁴Art. 6º, item 51 do Regulamento do Código Brasileiro de Telecomunicações aprovado pelo Decreto 52.026, de 20 de maio de 1963.

§1º Os Regulamentos Específicos, referidos neste artigo, são os que tratam das diversas modalidades de telecomunicações, compreendendo:

- a) Regulamento dos Serviços de Telefonia;
- b) Regulamento dos Serviços de Telegrafia;
- c) Regulamento dos Serviços de Radiodifusão;
- d) Regulamento dos Serviços de Radioamador;
- e) Regulamento dos Serviços Especiais e dos Serviços Limitados;
- f) Outros que se fizerem necessários.

Alteração do art.1º do Regulamento Geral do Código Brasileiro de Telecomunicações pelo Decreto 97.057, de 10 de novembro de 1988

Art.1º. Os serviços de telecomunicações (...) obedecerão aos preceitos da Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, ao presente Regulamento Geral, e aos Regulamentos Específicos e Normas reguladoras complementares.

§1º Os Regulamentos Específicos, referidos neste artigo, são os que tratam das diversas modalidades de serviços de telecomunicações, compreendendo:

- a) Regulamento dos Serviços Públicos;
- b) Regulamento dos Serviços Públicos-Restritos;
- c) Regulamento dos Serviços de Radiodifusão;
- d) Regulamento dos Serviços de Radioamador;
- e) Regulamento dos Serviços Limitados;
- f) Regulamento dos Serviços Especiais;
- g) outros que se fizerem necessários.

Mesmo fechada a hipótese de prestação de serviços públicos de telecomunicações por empresas privadas a partir da Constituição Federal de 1988, procurou-se um arremedo de *concorrência intramonopólio* nos serviços de comunicação de dados por intermédio da Portaria 525/88¹⁵, do Ministério das Comunicações, que estendia às demais empresas do Sistema Telebrás a exploração de dito serviço antes restrito à Embratel. Acusou-se¹⁶, à época, *lobby* da Embratel, de introduzir em dita portaria a exigência de que as operadoras regionais somente pudessem utilizar *redes dedicadas* passíveis de uso viável somente por clientes intensivos, embora a vocação dessas empresas estivesse voltada ao tráfego de varejo não-contínuo em face de sua alta capilaridade. Não fosse isso bastante, a evolução tecnológica já permitia a utilização de redes de dados comutadas e não-dedicadas para criação de *redes virtuais permanentes* mais confiáveis e mais baratas que as redes dedicadas, praticamente inviabilizando qualquer espécie de ameaça à Embratel por parte das operadoras locais.¹⁷

O início da década de 1990 foi caracterizado por *iniciativas espasmódicas*, que refletiam a falta de prioridade política das telecomunicações ou de percepção desta prioridade pelo próprio Executivo. A Lei 8.029, de 12 de abril de 1990, já esboçava o caminho da desestatização, pois autorizou a TELEBRÁS a reduzir para oito o número de suas operadoras, exceto a Embratel, por meio de fusões e incorporações dentro do

¹⁵Portaria nº 525, de 8 de novembro de 1988: “II – Às demais empresas do Sistema TELEBRÁS, controladas ou associadas, compete: (...) c) Observado o disposto nos itens I e III [competências da Embratel e da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos] da presente Portaria, explorar os serviços: (...) 2 – Intraestadual por linha dedicada telefônico, telegráfico, e de comunicação de dados, especializados e não especializados, em suas áreas de operação;”.

¹⁶Cf. REGO, Luiz Carlos Moraes. *As lições da liberalização*, p. 51. In: SIQUEIRA, Ethevaldo [et alli]. **Telecomunicações: privatização ou caos**. São Paulo: TelePress Editora, 1993, p. 48-53.

¹⁷Cf. REGO, Luiz Carlos Moraes. *As lições da liberalização*, p. 51. In: SIQUEIRA, Ethevaldo [et alli]. **Telecomunicações: privatização ou caos**. São Paulo: TelePress Editora, 1993, p. 48-53.

Sistema TELEBRÁS, passando, cada uma delas a operar em *macrorregiões* definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.¹⁸

Ao lado disso, no ambiente internacional:

“Em 5 de junho de 1990 (...), em Genebra, na Suíça, realizava-se uma reunião sobre o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (Gatt). Nela, os Estados Unidos apresentaram uma proposta de criação de ‘um novo tipo de telecomunicações, o *business telecommunication service*, ou serviço comercial, completamente diferenciado e separado legalmente da operação pública’. Dentro deste novo conceito, estariam os serviços de valor agregado (*enhanced services*), que representam o que há de mais lucrativo e mais moderno no setor.”¹⁹

Os anos de 1991 e 1992 conviveram com a inexistência de uma política prospectiva coerente para o setor:

“ (...) depois de vários anos de investimentos insuficientes, cuja conseqüência foi o acúmulo de 600 mil pessoas que pagaram e, até 1992, não haviam recebido suas linhas, como resposta, o Sistema Telebrás realizou grandes contratações em 1991, exigindo dos fornecedores prazos extremamente curtos. Em 1992, quando as obras estavam prestes a ser concluídas, o governo decidia impor a redução dos investimentos a um valor insuficiente para cumprir o que havia sido contratado e estava sendo entregue. Repetia-se, mais uma vez, a incompreensão que começara na década passada e que somente significou perdas e sacrifícios inúteis para todos”²⁰, levando a um grande prejuízo do “parque industrial brasileiro de telecomunicações [que estava, em 1993], sendo tolhido e cerceado pelas amarras que se abateram sobre as empresas estatais do setor.”²¹

Todas estas constatações deixam bem claro o momento de embate das correntes *pró* e *contra* desestatização do setor de telecomunicações parcialmente paralisado em razão do *impeachment* do ex-presidente Collor em finais de 1992. No segundo semestre de 1992, a FITTEL (Federação Interestadual dos Trabalhadores em Telecomunicações) divulgou cartilha contendo os argumentos do *Movimento em Defesa da TELEBRÁS*.²² De outro lado estavam as constatações de analistas do setor, em 1993, que refletiam a deterioração do Estado, acusando-o de ter perdido sua *função modernizadora*²³. A *radicalização*²⁴ do debate foi rebatida à época e as

¹⁸Lei 8.029, de 12 de abril de 1990: “Art. 16. É o Poder Executivo autorizado a promover: I - por intermédio da Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebrás), a fusão ou a incorporação das empresas de telecomunicações, exceto a Embratel, integrantes do respectivo Sistema, de modo a reduzir para oito empresas de âmbito regional, as atualmente existentes, observado o que dispõe o parágrafo único do art. 14 desta lei, quanto ao referencial para a delimitação das regiões;”

¹⁹VIANNA, Gaspar. **Privatização das telecomunicações**. 3ªed., Rio de Janeiro: Notrya, 1993, p. 255-256 – grifos nossos.

²⁰GARBI, Gilberto Geraldo. *O futuro é a privatização*. p. 107. In: SIQUEIRA, Ethevaldo [et alli]. **Telecomunicações: privatização ou caos**. São Paulo: TelePress Editora, 1993, p. 104-108.

²¹JOHNSON, Renato. *O modelo esgotado*, p. 115-116. In: SIQUEIRA, Ethevaldo [et alli]. **Telecomunicações: privatização ou caos**. São Paulo: TelePress Editora, 1993, p. 112-116.

²²O texto do documento, juntamente com respostas aos argumentos da Fittel, encontra-se em: SIQUEIRA, Ethevaldo [et alli]. **Telecomunicações: privatização ou caos**. São Paulo: TelePress Editora, 1993, p. 131-155.

²³Cf. MANCINI, Luciana. *O Estado e as telecomunicações*, p. 126. In: SIQUEIRA, Ethevaldo [et alli]. **Telecomunicações: privatização ou caos**. São Paulo: TelePress Editora, 1993, p. 124-129.

análises comparativas do atraso brasileiro em telecomunicações evidenciavam a urgência de medidas que revertessem os índices de densidade telefônica e de digitalização das redes.²⁵ Embora as propostas estivessem, em regra, direcionadas à determinação da melhor forma de desestatização e introdução de modelos regulatórios normativos na estrutura da Administração Pública federal brasileira, houve propostas voltadas a adaptar o modelo monopolista a antiga autonomia gerencial por intermédio do controle pelos resultados viabilizados com o instrumento administrativo do *contrato de gestão*.²⁶ Em 25 de setembro de 1992, foi assinado pelo Ministro dos Transportes e Comunicações e pelo representante do Banco Mundial para a América Latina e Caribe o *Memorando de entendimento relativo à reestruturação do setor de telecomunicações*, que incluía subcapítulo específico destinado a resumir o compromisso do governo brasileiro na privatização do Sistema Telebrás.²⁷ A *revisão constitucional* de 1993, prevista para ser efetivada uma única vez pelo art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição brasileira de 1988, foi palco de novos embates representados por três posições políticas para o setor: a manutenção do monopólio estatal; a flexibilização do monopólio estatal; e a privatização do Sistema Telebrás.²⁸ As emendas apresentadas, então, foram sufocadas pelas

²⁴Alencastro e Silva lamentava, em 1993, que “à semelhança do que aconteceu quando se discutiu no país a política do petróleo, liderada pela corrente nacionalista, com seu *slogan* ‘O petróleo é nosso’, o debate sobre o problema da privatização das telecomunicações vem sendo radicalizado” (ALENCASTRO E SILVA, José Antônio. *Prefácio*, p. 4. In: SIQUEIRA, Ethevaldo [et alli]. **Telecomunicações: privatização ou caos**. São Paulo: TelePress Editora, 1993, p. 4-7).

²⁵O Brasil ocupava, no início de 1992, o 42º lugar em densidade telefônica, com 6,56 linhas por 100 habitantes, abaixo da média mundial de então de 9,77 linhas por 100 habitantes e da média latino-americana de 7,31 linhas por grupo de 100 habitantes. Cf. SIQUEIRA, Ethevaldo. *Brasil, décimo na América Latina*, p.26. In: SIQUEIRA, Ethevaldo [et alli]. **Telecomunicações: privatização ou caos**. São Paulo: TelePress Editora, 1993, p. 24-29. O autor utilizou como fontes estatísticas a UIT – União Internacional de Telecomunicações (*Blue Book*), o Anuário *International Telecom Statistics 1992* da Siemens, um levantamento internacional elaborado pela Revista Nacional de Telecomunicações (RNT) e pela *Telepress Lationamericana* de 1993.

²⁶Atacava-se o controle estatal comum à primeira metade da década de 1990 evidenciado na “tutela primária da restrição de meios. É absurdo que empresas do porte de uma Telesp ou de uma Telepar tenham que ser submetidas a regrinhas até para a admissão de engenheiros, cabistas, técnicos ou telefonistas” (SIQUEIRA, Ethevaldo [et alli]. **Telecomunicações: privatização ou caos**. São Paulo: TelePress Editora, 1993, p. 174). Conferir também: BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Novembro de 1995, item 7 – Estratégia de Transição, §2º, em que se propõe a “operacionalização da cultura gerencial centrada em resultados através da efetiva parceria com a sociedade”. Leia-se aqui *sociedade* como *iniciativa privada*.

²⁷Texto integral do *Memorandum of understanding relating to the restructuring of the brazilian telecommunications sector* em: VIANNA, Gaspar. **Privatização das telecomunicações**. 3ªed., Rio de Janeiro: Notrya, 1993, p. 271-274.

²⁸À época da revisão constitucional de 1993, “três vertentes, no caso das telecomunicações, dividiam as posições: a) a manutenção, a todo custo, do monopólio estatal, defendida pelos partidos de esquerda (PT, PDT e PC do B), pelos sindicatos dos trabalhadores do setor (Federação Interestadual dos Trabalhadores em Telecomunicações – FITTEL, e suas ramificações estaduais), pelas centrais sindicais (sobretudo a Central Única dos Trabalhadores – CUT) e pelas entidades da sociedade civil mais tradicionais (Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, e a Associação Brasileira de Imprensa – ABI); b) a flexibilização do monopólio, ou seja, a manutenção do Sistema Telebrás enquanto ente estatal e a abertura do mercado para a competição com empresas privadas, posição adotada por alguns partidos de centro (parte do PSDB, e setores do PMDB) e por parte do empresariado (personalizado pelo Instituto Brasileiro para o Desenvolvimento das Telecomunicações – IBDT, entidade responsável pelo *lobby* de empresas do setor, criada para atuar junto aos Poderes Executivo e Legislativo, interessada mais imediatamente, na abertura do mercado privado de telefonia celular) e; c) a privatização completa do Sistema Telebrás, sustentada, principalmente pelos partidos de posições liberais (PFL e PPB, na época PPR, partes do PSDB e do PMDB) e pela fatia mais radical dos empresários nacionais” (MARTINS, Marcus Augustus. **O Brasil e a globalização das comunicações na década de 90**. Dissertação

mesmas razões que sufocaram o esforço de revisão constitucional como um todo: a proximidade de período eleitoral e a abertura da chamada CPI do Orçamento.²⁹

A par destes acontecimentos, o setor de telefonia móvel estava em plena pauta do dia patrocinada por movimentos do Executivo para sua paulatina transferência à iniciativa privada. O espaço aberto pelo Decreto 96.618, de 31/08/1988, que regulamentava os Serviços Público-Restritos, evidenciava o interesse governamental de dar tratamento diferenciado ao Serviço Móvel Celular, remetendo-o à prestação privatizada. Em março de 1989, editais de licitação para escolha dos fornecedores de terminais do serviço móvel celular da subfaixa “A” foram publicados para São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília. A licitação de São Paulo foi anulada por iniciativa da TELEBRÁS, que alegou terem as propostas apresentado preços excessivos além da impossibilidade de prestação do serviço de telefonia móvel na frequência de 800MHz, que, à época, estava alocada para o controle de tráfego aéreo. Nos casos de Rio de Janeiro e Brasília, recursos administrativos das empresas derrotadas nas licitações protelaram o início das operações celulares para 1990 e 1991. A *Nec*, vencedora da licitação no Rio de Janeiro, vendeu seu primeiro telefone celular portátil no Brasil em dezembro de 1990. A Portaria 117, de 07/12/1990, do então Ministério da Infra-Estrutura, publicou minuta da *Norma Específica de Telecomunicações – NET*, finalmente aprovada pela Portaria 31, de 25/02/1991, voltada a disciplinar a forma de *permissão* da prestação do Serviço Móvel Celular pela iniciativa privada na segunda rodada de licitações dirigidas para as cidades de São Paulo, região de Campinas, Belo Horizonte, Salvador, Recife e Fortaleza, indicando a atuação destas permissionárias em subfaixa de frequência³⁰ não-coincidente³¹ a da prestadora de *Serviço Público de Telecomunicações*. Este esforço privatizante, entretanto, foi obstruído por ações judiciais apoiadas na proibição constitucional de prestação de serviços públicos de telecomunicações por empresas que não fossem de maioria acionária estatal.³²

apresentada para obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais. Orientador: Prof. Dr. Eduardo Viola. Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Defesa: 15 de março de 1999, p. 43-44).

²⁹“O artigo constitucional de nº 21, que dispunha sobre a exploração exclusiva do Estado nos serviços públicos de telecomunicações, tinha recebido, até dezembro de 1993, cinco emendas, sendo três parlamentares e duas partidárias. Todas elas instituíam, como pontos comuns, a quebra do monopólio e a manutenção do Estado enquanto poder concedente. Essas emendas, entretanto, sequer chegaram a ser mais profundamente discutidas. Paralisado quase que totalmente pela abertura da chamada CPI do Orçamento, escândalo de corrupção que envolveu uma série de parlamentares em denúncias de desvio de verbas públicas, o Congresso Nacional foi politicamente impedido de avançar na revisão constitucional, conseguindo aprovar apenas seis emendas. Nenhuma delas, com exceção da modificação do mandato presidencial de cinco para quatro anos, sem reeleição, teve grande relevância” (MARTINS, Marcus Augustus. **O Brasil e a globalização das comunicações na década de 90**. Dissertação apresentada para obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais. Orientador: Prof. Dr. Eduardo Viola. Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Defesa: 15 de março de 1999, p. 44).

³⁰A definição das Subfaixas “A” e “B” vinha estipulada na Norma 004/88 (*Regulamento do Serviço de Radiocomunicação Móvel Terrestre Restrito Celular/Serviço Móvel Celular*) aprovada pela Portaria nº6, de 16/01/1989, do Ministério das Comunicações.

³¹Norma Específica de Telecomunicações (NET), veiculada pela Portaria nº 31, de 25/02/1991: “Edital de Habilitação para a Exploração do Serviço Móvel Celular (...) 3.6 Dados do edital. 3.6.1 Dados obrigatórios. O Edital deve conter, entre outros, os dados a seguir indicados: b) a faixa de frequências para utilização na respectiva área, que será, entre as duas disponíveis na faixa de 800MHz, aquela não destinada à empresa prestadora de Serviço Público de Telecomunicações;”

³²“Na prática, até o início de 1993, só os serviços celulares de faixa A estavam sendo implantados. E todas as tentativas para exploração da faixa B (...) haviam sido impedidas judicialmente por iniciativa de grupos de interesse político-sindicais, com base no inciso XI do artigo 21 da Constituição da 1988” (REGO, Luiz Carlos Moraes. *As licções da liberalização*, p.51. In: SIQUEIRA, Ethevaldo [et alli].

Somente em janeiro de 1993, foi definido o vencedor (*Nec*) da concorrência para o fornecimento de equipamentos do serviço móvel celular para a TELESP. Em razão de recursos administrativos, a operação ficaria diferida para alguns meses mais tarde. Isso não impediu a expansão do serviço móvel celular pelo interior de São Paulo e por outras regiões do país. Em 1994, o serviço móvel celular abrangia várias regiões.³³

Já em meados de 1990, com o intuito declarado de dinamizar a prestação de serviços de telecomunicações, que encontravam obstáculos de investimentos privados a partir do texto constitucional³⁴, a equipe chefiada pelo então Ministro das Comunicações³⁵, propôs a prestação dos serviços de telecomunicações não mais centrada na figura do *Estado-prestador*, mas remetida ao potencial de investimentos privados, que deveriam ser *canalizados* por nortes de *qualidade* e *universalização* das telecomunicações, cuja demanda reprimida via-se bem caracterizada nos antigos *planos de expansão*. Os fatores da privatização do conhecido *Sistema Telebrás* encontraram obstáculos de natureza jurídica, cujas limitações pretenderam extirpar mediante dispositivos normativos introduzidos na ordem jurídica brasileira³⁶, seguindo-se cartilha internacional – *The Blue Book* – para dinamização setorial³⁷.

Telecomunicações: privatização ou caos. São Paulo: TelePress Editora, 1993, p. 48-53). “Medidas judiciais anularam a desregulamentação dos serviços de telefonia celular” (PADILHA, Marcos Lopes. **Análise setorial: telefonia fixa em perspectiva.** Vol.I, São Paulo: Gazeta Mercantil, 2001, p. 23).

³³Cf.PADILHA, Marcos Lopes. **Análise setorial: telefonia móvel.** Vol.I, São Paulo: Gazeta Mercantil, 2000, p. 9.

³⁴“Consultados pelas grandes corporações internacionais, os advogados que, no Brasil, a elas prestam assessoria jurídica especializada, têm sido unânimes [em 1993], em seus pareceres técnicos, em desaconselhar qualquer investimento substancial nas telecomunicações brasileiras, até que, verdadeiramente, haja uma mudança na Constituição Federal e naquelas duas leis [Lei do Programa de Privatização e de Política de Exploração das telecomunicações públicas]” (VIANNA, Gaspar. **Privatização das telecomunicações.** 3^aed., Rio de Janeiro: Notrya, 1993, p. 261).

³⁵Cf.PRATA, José; BEIRÃO, Nirlando; TOMIOKA, Teiji. **Sergio Motta: os bastidores da política e das telecomunicações no governo FHC.** São Paulo: Geração editorial, 1999, p. 323-408.

³⁶Dentre as inovações normativas mais relevantes, estão: a Lei 8.977, de 06/01/1995, que disciplinou o serviço de TV a Cabo e sua outorga; a Emenda Constitucional n.º 8, de 15/08/1995, que possibilitou a prestação de serviços de telecomunicações mediante autorização ou permissão e retirou a exigência de que somente fossem transferidos às empresas sob controle acionário estatal; o Regulamento de Outorga de Concessão ou Permissão para Exploração de Serviços de Telecomunicações em Base Comercial minutado pela Portaria 223, de 1º/09/1995 e aprovado pelo Decreto 1.719, de 28/11/1995; a Lei 8.987/95, que deu novo tratamento aos institutos da concessão e permissão de serviços públicos conforme art.175 da Constituição Federal de 1988; a Lei 9.074/95, que estabeleceu normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões, possibilitando também a transferência da prestação de serviços públicos mediante privatização (as duas últimas expressamente afastadas pela Lei 9.472/97, mas que servem para revelar a direção do esforço histórico do Executivo); a Lei 9.295/96, conhecida como Lei Mínima, que basicamente veio solucionar, a título provisório, a abertura da telefonia móvel celular ao capital privado; a Lei 9.472/97 (Lei Geral de Telecomunicações), que revogou a quase totalidade do antigo Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei 4.117/62), excepcionando as disposições relativas à radiodifusão e as referentes à matéria penal. A tudo isto, soma-se um conjunto gigantesco de Portarias do Ministério das Comunicações e Resoluções posteriores da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), que disciplinam a prestação dos serviços de telecomunicações em específico, existindo a proposta de que tal regulamentação seja substituída por disposições que tratem do *meio de transmissão* em detrimento do *tipo de serviço prestado*.

³⁷O texto significativo a respeito é intitulado *The Blue Book* e é resultado de um esforço conjunto do *Telecommunication Development Bureau (BDT)* integrante da União Internacional de Telecomunicações (UIT) em colaboração com a Comissão Interamericana de Telecomunicações (CITEL) integrante da Organização dos Estados Americanos (OEA). O *livro azul* busca sintetizar recomendações oriundas de encontros internacionais para potencializar o desenvolvimento do setor de telecomunicações. O trecho a seguir transcrito é significativo quando aplicado ao sistema introduzido no Brasil: “*The telecommunication legislation should also set forth the basic policies and requirements*

Munida desta nova perspectiva de prestação de serviços públicos, a base aliada do Executivo no Congresso Nacional deu prosseguimento às transformações normativas referentes aos serviços de telecomunicações iniciadas com a retirada do óbice constitucional à flexibilização dos serviços de telecomunicações, que vinham qualificados pela Constituição Federal de 1988 como serviços *públicos*, tendo adquirido nova feição com a Emenda Constitucional n.º 8, de 15 de agosto de 1995.

Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 8, de 15/08/95

Art.21. Compete à União:

XI – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;

XII – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens;

A Proposta de Emenda Constitucional n.3/95, que deu origem à Emenda Constitucional n.8/95, de quebra do monopólio estatal das telecomunicações teve rápida tramitação.³⁸ Ela representou um marco normativo de adaptação da legislação às demandas de *globalização* do sistema de telecomunicações, de certa forma impostas por políticas de empréstimos internacionais³⁹, e voltadas à mudança do papel

that will apply to the services, facilities and operators within its scope. Typically, these provisions might include: public or social obligations that the dominant operator in the public telecommunication network generally has to meet, such as the duty to offer service on a non-discriminatory basis, to provide universal service, to make emergency and disaster relief services available, or to meet predefined quality or reliability requirements” (ITU & CITEI. **Telecommunications for the Americas: the Blue Book**. Genebra, 2000, p. 9).

³⁸“Analisada por uma Comissão Especial dentro da Câmara dos Deputados e tendo como relator o deputado Geddel Vieira de Lima (PMDB-BA), de tendência francamente governista, a emenda flexibilizadora trouxe novamente à tona as discussões travadas em 1993, por ocasião da frustrada revisão constitucional. A resistência dos partidos de oposição e sua base de sustentação sindical foi rearmada, assim como os *lobbies* empresariais a favor da quebra do monopólio, oriundos, sobretudo, do Instituto Brasileiro para o Desenvolvimento das Telecomunicações (IBDT) e da Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (ABINEE), além da atuação direta da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT), interessada na manutenção do modelo de radiodifusão vigente. As pressões do Poder Executivo, especialmente do Ministério das Comunicações e do Palácio do Planalto, sobre a base parlamentar do governo, e a ação privatizante dos partidos liberais também deram a tônica aos acirrados debates. (...) ao contrário das expectativas, o substitutivo do relator, deputado Geddel Vieira de Lima, sobre a PEC, depois de pequenos ajustes para satisfazer o PFL e o PPB, acabou sendo facilmente aprovado na Comissão Especial, no dia 10 de maio de 1995, com um placar de 22 votos a favor e oito contra. E, apenas duas semanas depois, em 25 de maio, mantido o texto aceito pela Comissão Especial, a PEC n.3 foi também aprovada pelo Plenário da Câmara dos Deputados, sendo promulgado no dia 15 de agosto seguinte pelo Senado Federal, transformando-se na Emenda Constitucional n.8.” (MARTINS, Marcus Augustus. **O Brasil e a globalização das comunicações na década de 90**. Dissertação apresentada para obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais. Orientador: Prof. Dr. Eduardo Viola. Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Defesa: 15 de março de 1999, p. 57-58).

³⁹Esclarecedora a posição exarada pelo Banco Mundial na *Americas Telecom 2000*, realizada entre 10 e 15 de abril de 2000, no Rio de Janeiro, quando seu representante, Carlos Braga, foi questionado pelo Governo de Porto Rico sobre a ausência de linhas de crédito para empresas estatais prestadoras de serviços de telecomunicações. A resposta transmitiu decisão do Banco Mundial em somente fomentar o desenvolvimento de empresas privadas de telecomunicações em mercados livres, pois partiu do pressuposto de que a concentração do serviço de telecomunicações nas mãos do Estado não satisfaria as exigências de tecnologia e dinamização em um mundo globalizado.

do Estado na economia, mediante o conceito do *Estado Regulador* em detrimento do *Estado Prestador*. Evidenciou-se a transformação da política estatal, abandonando a idéia de regulação operacional centralizada em nome de uma regulação operacional descentralizada. Esta mudança de perspectiva da função estatal foi acompanhada do fortalecimento da *regulação normativa* refletida na criação da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL.

Reformas normativo-operacionais da década de 1990

As modificações normativas descritas acima, acompanhadas das desestatizações, abriram espaço para investimentos privados no setor com a convergência do interesse internacional⁴⁰ para a demanda reprimida brasileira de serviços de telecomunicações.

Após a abertura feita pela Emenda Constitucional nº 8, de 15/08/1995, o Poder Executivo federal tentou regulamentar diretamente por Decreto o que chamou de *exploração de serviços de telecomunicações em base comercial*. O Decreto 1.719, de 28/11/1995, aprovou o *Regulamento de Outorga de Concessão ou Permissão para Exploração de Serviços de Telecomunicações em Base Comercial*. Com base nele, o Ministro das Comunicações aprovou a Portaria nº 327⁴¹, de 19/12/1995, que submetia à *consulta pública prévia* as *características técnicas básicas* exigidas para a *autorização de meios de prestação de serviços de telecomunicações via satélite geoestacionário*. Também fundada no Decreto 1.719/95, a Portaria nº 48, do Secretário de Serviços de Comunicações do Ministério das Comunicações, submetia à consulta pública prévia a proposta de ato normativo sobre *critérios e procedimentos contábeis para a prestação de Serviço Móvel Celular*. O Decreto 1.719/95 pretendia regulamentar a transferência da prestação de serviços públicos de telecomunicações para particulares conforme autorizado pela EC8/95, mas foi acusado de inconstitucionalidade, já que a Lei Geral de Concessões (Lei 8.987/95) e a Lei 9.074/95, não se aplicavam ao setor de telecomunicações⁴². Como o art. 21, XI da

⁴⁰Tal convergência do interesse internacional ficou evidente na maciça presença das multinacionais na privatização do Sistema Telebrás e dos ágios pagos. Para a telefonia fixa, a Tele Centro-Sul obteve ágio de 6,15%, vendida por R\$2,07bilhões para Telecom Itália e Opportunity enquanto a Telesp sofreu ágio de 64,29%, vendida por R\$5,783bilhões para Telefônica, RBS Iberdrola, Portugal Telecom e BBV. No campo da telefonia celular, a Tele Leste Celular obteve ágio de 242,40% com preço de R\$428milhões, a Tele Sudeste Celular, de 138,59%, vendida por R\$1,36bilhão, a Tele Centro-Oeste Celular, um ágio de 91,36%, vendida por R\$440milhões, a Telesp Celular, um ágio de 226,18%, vendida por R\$3,588bilhões, a Tele Nordeste Celular, de 193,33%, vendida por R\$660milhões, a Telemig Celular, de 228,69%, vendida por R\$756milhões e a Tele Celular Sul, um ágio de 204,34%, vendida por R\$700milhões. (Fonte: Gazeta Mercantil de 30/07/1998: Encarte especial d ‘O leilão da Telebrás’, p. 1).

⁴¹Portaria 327, de 19/12/1995, publicada no DOU de 21/12/1995, p. 21801/21802.

⁴²A Medida Provisória nº 890, de 13/02/1995, definia, em seu art. 1º, quais *atividades econômicas* estariam sujeitas aos regimes de concessão e permissão previstos na Lei 8.987, também de 13 de fevereiro de 1995, gerando, com isso, a interdependência entre os dois instrumentos normativos. O inciso III do art. 1º da MP nº 890/95 previa expressamente a aplicação dos dispositivos da Lei 8.987/95 às telecomunicações. Antes da promulgação da EC8/95, dita medida provisória foi analisada pelo Congresso Nacional, que considerou inconstitucional a inclusão das telecomunicações no rol comum de serviços públicos passíveis de concessão ou permissão da Lei 8.987/95. Como já estava em discussão a EC8/95, uma negociação entre Executivo e Legislativo resultou no compromisso de veto do inciso III do art. 1º da Lei 9.074, de 07/07/1995, que resultou da conversão da última reedição da

Constituição Federal de 1988 exigia a disciplina por lei do regime de autorização, concessão ou permissão inseridos pela EC8/95, o Supremo Tribunal Federal suspendeu liminarmente a vigência do Decreto 1.719/95, em 27 de novembro de 1996 (ADIn 1.435/DF)⁴³, sob a alegação de que ele desrespeitara a reserva legal imposta pelo texto constitucional.

O julgamento do STF ocorreu quando já em vigor a chamada Lei Mínima (Lei 9.295, de 19/07/1996), que serviu como disciplina legislativa inicial dos serviços de telecomunicações tidos por mais urgentes e de alta atratividade econômica: subfaixa “B” do serviço móvel celular; serviços via satélite; serviços de *trunking*; serviços de *paging*; e, regulação da utilização de rede pública de telecomunicações para prestação de serviços de valor adicionado. Quando da aprovação do Decreto 1.719/95, não havia sido editada a Lei Mínima, que supria, em parte, a exigência de disciplina legal do art. 21, XI da CF/88. Cogitou-se, no julgamento, na perda de objeto da ação direta de inconstitucionalidade movida contra o Decreto 1.179/95, alegando-se a sua revogação pela Lei 9.295/96, mas prevaleceu afinal a decisão de suspensão liminar de vigência do Decreto questionado. Poucos dias após a decisão do STF, o Decreto 1.719/95 foi revogado pelo próprio Executivo.⁴⁴

Nos dois meses finais de 1996, já sob o manto da Lei 9.295/96, foi regulamentado o Serviço Móvel Celular pelo Decreto 2.056, de 04/11/1996, e alteradas as regras de privatização do serviço celular pela Medida Provisória nº 1.531. O território brasileiro foi dividido, pelo Governo, em 10 áreas de concessão para as operadoras da Banda “B”, cuja licitação ocorreu em 4 de junho de 1997, mas que somente foi fechada, em razão de discussões judiciais e dificuldades de se encontrarem interessados para certas regiões, em 19 de outubro de 1998, quando o consórcio formado pela Tele Centro Oeste da Banda A de telefonia móvel celular e a Inepar arremataram a concessão da área 8 da Banda B de telefonia móvel celular.⁴⁵

Papel do órgão regulador no processo de desestatização do Sistema TELEBRÁS

Para o processo de desestatização, a União já contava com o funcionamento do *órgão regulador* previsto pela EC8/95 para o setor. Isto possibilitou a prévia estruturação estratégica do Estado para o enfrentamento das novas condições de

MP 890, numerada como MP 1.017, de 08/06/1995. Desta forma, as duas leis – Lei 8.987/95 e Lei 9.074/95 – tornaram-se inaplicáveis aos serviços de telecomunicações.

⁴³Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.435-8/DF, relatada pelo Min. Francisco Resek e requerida pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT). Sessão plenária, de 27 de novembro de 1996, por maioria, vencidos os Ministros Francisco Resek (relator), Maurício Corrêa e Néri da Silveira, decidiu pela declaração de suspensão liminar de vigência do Decreto 1.719/95. Ementário de Jurisprudência do STF nº 1957-1, p. 40-60, DJ 06.08.1999.

⁴⁴Decreto 2.087, de 4 de dezembro de 1996. Publicado no DOU de 05/12/1996, p. 25.847.

⁴⁵As áreas definidas pelo Executivo federal para a subfaixa “B” no país foram: Área 1: cidade de São Paulo, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano, Diadema e outros 40 municípios da região metropolitana de São Paulo; Área 2: interior de São Paulo; Área 3: Rio de Janeiro e Espírito Santo; Área 4: Minas Gerais; Área 5: Paraná e Santa Catarina; Área 6: Rio Grande do Sul; Área 7: Distrito Federal, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás, Tocantins, Rondônia e Acre; Área 8: Amazonas, Amapá, Pará, Maranhão e Roraima; Área 9: Bahia e Sergipe; Área 10: Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Alagoas.

regulação normativa centralizada, que foram impostas no modelo de prestação de serviços públicos e privados de telecomunicações.

A Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL foi criada pela *Lei Geral de Telecomunicações – LGT* (Lei 9.472, de 16 de julho de 1997) como *autoridade independente* (LGT: art. 9.º), assumindo a forma jurídica de entidade integrante da Administração Indireta da União, espécie de autarquia, sob supervisão do Ministério das Comunicações, e com características de ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo de seus dirigentes e autonomia financeira (LGT: art. 8.º, §2.º). Em outubro do mesmo ano, o Presidente da República aprovou, por meio do Decreto 2.338, de 7 de outubro de 1997, o *Regulamento da Agência Nacional de Telecomunicações*, que viabilizou a instalação efetiva da ANATEL, cujo início de funcionamento aguardou até novembro do mesmo ano pelas nomeações e preenchimento de 4 dos 5 cargos do Conselho Diretor.⁴⁶ Somente em janeiro de 1999, o último cargo vago foi preenchido.⁴⁷

Coube à ANATEL, por expressa disposição legal (LGT: art. 97), manifestar-se previamente à *cisão, fusão, transformação, incorporação, redução do capital* ou *transferência de controle acionário* das empresas concessionárias de serviços públicos de telecomunicações. A par disto, também foi estabelecido pela Lei Geral de Telecomunicações⁴⁸ a competência da ANATEL para *aprovar editais de licitação, homologar adjudicações e decidir sobre a prorrogação, transferência, intervenção e extinção* das outorgas voltadas à prestação de serviço de telecomunicações no regime público. Os dispositivos citados exigiram a presença da ANATEL, mediante sua necessária manifestação sobre a transferência do controle societário das empresas federais de telecomunicações, que se deu pelos Atos 672 a 683 da ANATEL, de 3 de agosto de 1998.

Quando da desestatização do Sistema Telebrás (1998), ainda existia uma empresa privada de telecomunicações sobrevivente e três outras operadoras não pertencentes à União, muito embora todas fossem tecnicamente integradas com a rede nacional:

- 1) COMPANHIA RIOGRANDENSE DE TELECOMUNICAÇÕES S.A. – CRT, do Estado do Rio Grande do Sul, com controle acionário estadual e concessão para exploração de serviços públicos de telecomunicações no Rio Grande do Sul à exceção dos Municípios de Pelotas e Capão do Leão. Em 1996, o Estado do Rio Grande do Sul vendeu 35% de suas ações ordinárias a um consórcio liderado pela *Telefónica de España*, que, por sua vez, as vendeu para a operadora Brasil Telecom.

⁴⁶O primeiro Presidente do Conselho Diretor da ANATEL (Renato Navarro Guerreiro), com mandato inicial de 3 anos, foi nomeado pelo Decreto sem número de 4 de novembro de 1997, publicado no DOU de 5/11/1997, empossado no dia da publicação pelo Ministro das Comunicações, Sérgio Motta. Seguindo a ordem do art.25 da Lei Geral de Telecomunicações (Lei 9.472/97) de não-coincidência de mandatos, os outros 3 conselheiros nomeados nesta data tiveram mandatos de durações distintas: Luiz Francisco Tenório Perrone (mandato de 4 anos); José Leite Pereira Filho (mandato de 5 anos); Antônio Carlos Valente da Silva (mandato de 7 anos), todos também nomeados por Decretos do mesmo dia 4/11/1997 e empossados no dia 05/11/1997.

⁴⁷O Decreto sem número de 7 de janeiro de 1999 nomeou o último conselheiro (Luiz Tito Cerasoli), fixando para 04/11/2003 o término do mandato correspondente. O termo de posse foi assinado pelo Ministro das Comunicações João Pimenta da Veiga Filho, em 10 de janeiro de 1999.

⁴⁸Art. 22, V da Lei Geral de Telecomunicações, reproduzido no art. 35, VI do Regulamento da ANATEL aprovado pelo Decreto 2.338, de 07/10/1997.

- 2) CENTRAIS TELEFÔNICAS DE RIBEIRÃO PRETO – CETERP, do Município de Ribeirão Preto, adquirida pela *Telefônica* em dezembro de 1999.
- 3) SERVIÇOS DE COMUNICAÇÕES DE LONDRINA – SERCOMTEL, operadora municipal de Londrina, Paraná.
- 4) COMPANHIA TELEFÔNICA DO BRASIL CENTRAL – CTBC, única companhia privada do setor controlada pelo grupo Algar, que operava em municípios do Triângulo Mineiro, Goiás, Mato Grosso do Sul e São Paulo.

A presença destas empresas não-integrantes do Sistema TELEBRÁS não o ofuscava. Em 1998, cerca de 91% da base telefônica do Brasil lhe pertencia.⁴⁹ No mesmo ano, o governo federal detinha 50,4% de seu capital votante e 21,44% de seu capital total.⁵⁰

O sistema do autofinanciamento, que fora implementado durante suas três décadas de existência, chegara ao seu limite, inviabilizando sua utilização para novas expansões necessárias para o Sistema. A partir de 30 de junho de 1997, com a Norma 06/97 – *Tarifa de Habilitação do Serviço Telefônico Público*, aprovada pela Portaria 261/97 do Ministro das Comunicações, deixou de existir o autofinanciamento e passou a vigorar o pagamento exclusivo de Tarifa ou Preço de Habilitação.

Após o esforço político de alteração das disposições normativas impeditivas da transferência da prestação de serviços públicos de telecomunicações pela iniciativa privada, o Executivo federal ultimou esforços do antigo projeto de desestatização do Sistema TELEBRÁS. A TELEBRÁS, cujas operadoras estaduais, até dezembro de 1997, prestavam serviços de telecomunicações fixos e móveis celulares, sofreu uma reestruturação em janeiro de 1998, em que suas 26 empresas estaduais controladas separaram-se, cada uma, em duas empresas, uma para serviços fixos e a outra para serviços móveis celulares.⁵¹ O conglomerado resultante foi aglutinado em 12 empresas, mediante aprovação da ANATEL⁵², conforme exigência do art. 97 da Lei Geral de Telecomunicações⁵³. As operadoras de telefonia fixa foram agrupadas em 3 grandes holdings, enquanto as operadoras de telefonia móvel celular foram agrupadas em 8 holdings. Estas operariam na Banda “A” para competirem com as empresas privadas já instaladas ou em vias de instalação da Banda “B”. A partir de 22 de maio de 1998, com a efetivação da reestruturação da TELEBRÁS, esta deixou de ter ativos operacionais geradores de receitas, contentando-se com os recursos advindos de aplicações financeiras destinados a mantê-la até sua definitiva liquidação, que aguarda a definição das medidas de efetivação de 300 ex-funcionários cedidos à ANATEL.

⁴⁹Cf.PADILHA, Marcos Lopes. **Análise setorial: telefonia fixa em perspectiva**. Vol.I, São Paulo: Gazeta Mercantil, 2001, p. 26.

⁵⁰Cf.PADILHA, Marcos Lopes. **Análise setorial: telefonia fixa em perspectiva**. Vol.I, São Paulo: Gazeta Mercantil, 2001, p. 28.

⁵¹Cf.PADILHA, Marcos Lopes. **Análise setorial: telefonia móvel**. Vol.I, São Paulo: Gazeta Mercantil, 2000, p. 22.

⁵²O Ato nº 109, de 23/04/1998, da ANATEL, aprovou a cisão parcial da TELEBRÁS nos moldes do *Modelo de Reestruturação e Desestatização das Empresas Federais de Telecomunicações*, aprovado pelo Decreto 2.546, de 14/04/1998 e da proposta de cisão parcial aprovada pelo Conselho Administrativo da Companhia, em 15/04/1998. A cisão de fato ocorreu em 22 de maio de 1998.

⁵³Lei 9.472, de 16/07/1997, Livro III (Da organização dos serviços de telecomunicações), Título II (Dos serviços prestados em regime público), Capítulo II (Da concessão), Seção II (Do contrato): “Art. 97. Dependirão de prévia aprovação da Agência a cisão, a fusão, a transformação, a incorporação, a redução do capital da empresa ou a transferência de seu controle societário. Parágrafo único. A aprovação será concedida se a medida não for prejudicial à competição e não colocar em risco a execução do contrato, observado o disposto no art. 7º desta Lei.”

A cisão resultou em quatro empresas destinadas à prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC): TELE NORTE LESTE⁵⁴; TELESP⁵⁵; TELE CENTRO SUL⁵⁶; e EMBRATEL⁵⁷. As oito restantes foram destinadas ao Serviço Móvel Celular da Subfaixa “A”: TELESP CELULAR⁵⁸; TELE SUDESTE CELULAR⁵⁹; TELE CENTRO OESTE CELULAR⁶⁰; TELE CELULAR SUL⁶¹; TELEMIG CELULAR⁶²; TELE NORDESTE CELULAR⁶³; TELE LESTE CELULAR⁶⁴; e TELE NORTE CELULAR⁶⁵.

A justificativa apresentada pelo Governo foi a de maximizar a “atração de capital estrangeiro para o financiamento externo da economia brasileira”⁶⁶. As razões oficiais para não se ter optado por uma única empresa nacional capaz de concorrer internacionalmente foram apresentadas como sendo a incompatibilidade de subsídios cruzados com ambientes competitivos, o porte avantajado das três operadoras regionais em comparação com o das congêneres latino-americanas, a focalização dos investimentos dentro de cada região, a facilidade no controle do órgão regulador sobre atores com menor potencial monopolista, a possibilidade de aceno com o incentivo da remoção das restrições geográficas após o cumprimento das metas estabelecidas nos regulamentos, bem como a maior facilidade no processo de privatização, permitindo-se, com isso, a participação de grupos nacionais.⁶⁷

Os leilões de venda das 12 operadoras federais de telecomunicações fixas e celulares, em julho de 1998, foram vencidos pelos seguintes grupos, na sua quase totalidade de capital internacional:

1. TELESP PARTICIPAÇÕES S.A. - TELEBRASIL SUL PARTICIPAÇÕES S.A.
2. TELE CENTRO SUL PARTICIPAÇÕES S.A. - SOLPART PARTICIPAÇÕES S.A.

⁵⁴Participação acionária estatal vendida no Leilão das Empresas Estatais Federais de Telecomunicações, de 29/07/1998, na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro. Relação dos vencedores encaminhada à ANATEL pela Câmara de Liquidação e Custódia (CLC) por meio da correspondência DG109/98, de 30/07/1998. Aprovação da transferência pelo Ato nº 674, de 03/08/1998 da ANATEL.

⁵⁵Participação acionária estatal vendida conforme nota anterior. Ato nº 672, de 03/08/1998 da ANATEL.

⁵⁶Participação acionária estatal vendida conforme nota anterior. Ato nº 673, de 03/08/1998 da ANATEL.

⁵⁷Participação acionária estatal vendida conforme nota anterior. Ato nº 675, de 03/08/1998 da ANATEL.

⁵⁸Participação acionária estatal vendida conforme nota anterior. Ato nº 676, de 03/08/1998 da ANATEL.

⁵⁹Participação acionária estatal vendida conforme nota anterior. Ato nº 677, de 03/08/1998 da ANATEL.

⁶⁰Participação acionária estatal vendida conforme nota anterior. Ato nº 682, de 03/08/1998 da ANATEL.

⁶¹Participação acionária estatal vendida conforme nota anterior. Ato nº 679, de 03/08/1998 da ANATEL.

⁶²Participação acionária estatal vendida conforme nota anterior. Ato nº 678, de 03/08/1998 da ANATEL.

⁶³Participação acionária estatal vendida conforme nota anterior. Ato nº 680, de 03/08/1998 da ANATEL.

⁶⁴Participação acionária estatal vendida conforme nota anterior. Ato nº 681, de 03/08/1998 da ANATEL.

⁶⁵Participação acionária estatal vendida conforme nota anterior. Ato nº 683, de 03/08/1998 da ANATEL.

⁶⁶PADILHA, Marcos Lopes. **Análise setorial: telefonia fixa em perspectiva**. Vol.I, São Paulo: Gazeta Mercantil, 2001, p. 29.

⁶⁷Cf. PADILHA, Marcos Lopes. **Análise setorial: telefonia fixa em perspectiva**. Vol.I, São Paulo: Gazeta Mercantil, 2001, p. 29.

3. TELE NORTE LESTE PARTICIPAÇÕES S.A. - CONSTRUTORA ANDRADE GUTIERREZ S.A., INEPAR S.A. INDÚSTRIA E CONSTRUÇÕES, MACAL INVESTIMENTOS E PARTICIPAÇÕES LTDA., FIAGO PARTICIPAÇÕES S.A., BRASIL VEÍCULOS COMPANHIA DE SEGUROS e COMPANHIA DE SEGUROS ALIANÇA DO BRASIL.
4. EMBRATEL PARTICIPAÇÕES S.A. - STARTEL PARTICIPAÇÕES S.A.
5. TELESP CELULAR PARTICIPAÇÕES S.A. - PORTELCOM PARTICIPAÇÕES S.A.
6. TELE SUDESTE CELULAR PARTICIPAÇÕES S.A. - TELEFÓNICA INTERNACIONAL S.A., INBERDROLA INVESTIMENTOS S.U.L., NTT MOBILE COMMUNICATIONS NETWORK INC. e ITOCHU CORPORATION.
7. TELEMIG CELULAR PARTICIPAÇÕES S.A. - TELPART PARTICIPAÇÕES S.A.
8. TELE CELULAR SUL PARTICIPAÇÕES S.A. - UGB PARTICIPAÇÕES LTDA. e BITEL PARTICIPAÇÕES S.A.
9. TELE NORDESTE CELULAR PARTICIPAÇÕES S.A. - UGB PARTICIPAÇÕES LTDA e BITEL PARTICIPAÇÕES S.A.
10. TELE LESTE CELULAR PARTICIPAÇÕES S.A. - IBERDROLA INVESTIMENTOS S.U.L. e TELEFÓNICA INTERNACIONAL S.A.
11. TELE CENTRO OESTE CELULAR PARTICIPAÇÕES S.A. - BID S.A.
12. TELE NORTE CELULAR PARTICIPAÇÕES S.A. - TELPART PARTICIPAÇÕES S.A.

As divisões implementadas no Sistema Telebrás para sua alienação refletem a orientação de política pública voltada à atração de investimentos, bem como à previsão de crescimento e interação concorrencial das *incumbents* de telefonia fixa e celular.

No âmbito da *telefonia fixa*, houve a divisão do Sistema Telebrás em 3 grandes empresas regionais (TELE NORTE LESTE, TELE CENTRO SUL e TELESPE) e 1 empresa nacional (EMBRATEL). Àquelas caberiam os serviços locais e interurbanos intraestaduais e interestadual dentro das respectivas *áreas de concessão*⁶⁸, enquanto à EMBRATEL caberia a exploração dos serviços intra-estaduais, interestaduais e internacionais em todo o território, gerando, assim, um potencial de competição com limites nos serviços intra-estaduais e interestaduais. Sob o argumento de garantia do volume inicial de investimentos oriundos das aquisições de privatização, foi previsto, no *Plano Geral de Outorgas – PGO*, o limite de um novo entrante em cada região⁶⁹, inclusive na da EMBRATEL, licitados em 1999. Ao lado disso, para incremento do mecanismo competitivo, o mesmo *PGO* impôs a exigência de cumprimento das metas de expansão e atendimento contraídas pelas *novas operadoras* e pelas *concessionárias* para antecipação de sua liberalização quanto às limitações geográficas e de serviços de telefonia fixa.⁷⁰ O duopólio foi garantido pelo *PGO* até 31 de dezembro de 2001 nos serviços local (concessionária regional e nova operadora regional), de longa distância nacional inter-regional (EMBRATEL e INTELIG) e de longa distância internacional (EMBRATEL e INTELIG). Já, nos serviços de longa distância intraestadual e interestadual intra-regional, o *PGO* garantiu até 31 de dezembro de 2001 o limite de 4 competidores (concessionária regional, nova operadora regional, EMBRATEL e INTELIG).

⁶⁸O Plano Geral de Outorgas veiculado pelo Decreto 2.534, de 02/04/1998, previu, no art.4º e anexos, quatro regiões subdivididas, as três primeiras subdivididas em setores.

⁶⁹Art. 9º do Plano Geral de Outorgas, aprovado pelo Decreto 2.534, de 02/04/1998.

⁷⁰Para as autorizatárias de serviços de telefonia fixa, a antecipação de liberalização de 31 de dezembro de 2002 para 31 de dezembro de 2001. Para as concessionárias de serviços de telefonia fixa, a antecipação de liberalização de 31 de dezembro de 2003 para 31 de dezembro de 2001. Respectivamente §§1º e 2º do art.10 do Plano Geral de Outorgas aprovado pelo Decreto 2.534, de 02/04/1998.

Reservaram-se espaços geográficos mapeados segundo o percentual do PIB de cada região e sua densidade para repartição entre as empresas regionais.⁷¹ Daí ter-se entregue à TELE NORTE LESTE uma região que se estendia dos Estados do Rio de Janeiro, Espírito Santo e Minas Gerais, passando por todos os Estados do Nordeste brasileiro, chegando aos seguintes Estados do Norte do país: Pará, Amapá, Amazonas e Roraima. Esta região respondia, em 1997, por 39% do PIB nacional. A TELE CENTRO SUL abarcou os Estados do Rio Grande do Sul⁷², Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Distrito Federal, Goiás, Tocantins, Rondônia e Acre, juntos com 25% do PIB nacional. A diferença do PIB seria compensada por sua posição estratégica fronteiriça com os países do MERCOSUL e sua alta taxa de crescimento do setor de telecomunicações. Finalmente, à TELESP coube o Estado de São Paulo, que, sozinho, detinha 36% do PIB brasileiro.

À operadora de serviços de longa distância nacional e internacional, de comunicação de dados e de serviços domésticos de telecomunicações via satélite do Sistema Telebrás – EMBRATEL –, cabia o dever de uniformização de interconexão nacional, que, juntamente com sua posição estratégica continental, lhe afastava intuídos de divisão.

Já, no âmbito da *telefonia móvel celular*, houve a divisão do Sistema Telebrás em 8 *holdings*, que seguiram as divisões das áreas predefinidas para a subfaixa “B” de telefonia móvel celular já instaladas ou em vias de instalação, cujos critérios de mapeamento foram escolhidos segundo a quantidade de usuários interessados em celulares de cada região (demanda reprimida) e no volume de investimentos esperados.⁷³

Novos horizontes do Direito Administrativo

A inicial normatização criada na segunda metade da década de 1990 vem sofrendo natural estranhamento frente às alterações de um setor marcado pelas inovações tecnológicas. Em face destas modificações, a ANATEL tem produzido resoluções de forma industrial e criado serviços novos sucessores dos serviços de conformação normativa defasada, como é o caso do Serviço Móvel Pessoal – sucedâneo do Serviço Móvel Celular – e do Serviço de Comunicação Multimídia – sucedâneo dos Serviços Limitados Especializados (SLE) e do Serviço de Rede de Transporte de Telecomunicações (SRTT), bem como da proposta de criação do Serviço de Comunicação Digital (SCD).

Todas as subdivisões do antes monolítico Sistema Telebrás, fossem meras conformações acionárias, fossem especializações funcionais – telefonia fixa, móvel, dados –, permitiram o surgimento de um cenário definitivamente novo caracterizado pela complexidade das relações entre o ambiente normativo e a realidade de prestação

⁷¹Dados constantes da Proposta Básica de Implementação da Lei Geral de Telecomunicações do Ministério das Comunicações, de 23 de outubro de 1997, *apud* PADILHA, Marcos Lopes. **Análise setorial: telefonia fixa em perspectiva**. Vol.I, São Paulo: Gazeta Mercantil, 2001, p. 30.

⁷²Embora a antiga operadora do Sistema Telebrás (CTMR – Companhia Telefônica Melhoramento e Resistência S.A.) somente atuasse efetivamente em Pelotas e adjacências, já que a CRT do Estado do Rio Grande do Sul operava nos demais municípios, a área de concessão foi definida como todo o Estado do Rio Grande do Sul.

⁷³Cf. PADILHA, Marcos Lopes. **Análise setorial: telefonia móvel**. Vol.I, São Paulo: Gazeta Mercantil, 2000, p. 12.

dos serviços de telecomunicações. Trata-se de uma realidade dinâmica, que tem exigido a adaptação dos pressupostos de direito administrativo à chamada administração conjuntural. É sobre este novo cenário regulamentar descrito que a experiência cotidiana do Estado Regulador permite a cogitação de aproximação dos regimes jurídicos de tradições tão afastadas quanto os dos modelos anglo-americano e continental europeu.

Bibliografia

- ARANHA, Márcio Iorio [et alii]. **Direito das Telecomunicações: estrutura institucional regulatória e infra-estrutura das telecomunicações no Brasil**. Brasília: Faculdade de Direito da UnB, 2005.
- SIQUEIRA, Ethevaldo [et alii]. **Telecomunicações: privatização ou caos**. São Paulo: TelePress Editora, 1993
- ITU & CITEI. **Telecommunications for the Americas: the Blue Book**. Genebra, 2000.
- MARTINS, Marcus Augustus. **O Brasil e a globalização das comunicações na década de 90**. Dissertação apresentada para obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais. Orientador: Prof. Dr. Eduardo Viola. Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Defesa: 15 de março de 1999.
- PADILHA, Marcos Lopes. **Análise setorial: telefonia fixa em perspectiva**. Vol.I, São Paulo: Gazeta Mercantil, 2001.
- PRATA, José; BEIRÃO, Nirlando; TOMIOKA, Teiji. **Sergio Motta: os bastidores da política e das telecomunicações no governo FHC**. São Paulo: Geração editorial, 1999.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Novembro de 1995.
- VIANNA, Gaspar. **Privatização das telecomunicações**. 3ªed., Rio de Janeiro: Notrya, 1993.