

**UMA INVESTIGAÇÃO SOBRE A NATUREZA E AS CAUSAS DO
INVESTIMENTO TRANSNACIONAL EM TELECOMUNICAÇÕES:
O Estudo de Caso da Decisão da BellSouth em Participar do
Leilão da Banda-B no Brasil**

Arick Brice Wierson

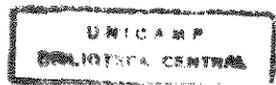
*Este exemplar corresponde
ao original entregue
defendida por Arick Brice
Wierson em 28/08/97 e
entregada pelo Prof. Dr. Márcio
Wohlers de Almeida
CPG/FE, 28/08/97.*

Márcio W. Almeida

Dissertação apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP como parte dos créditos para obtenção do título de Mestre em Economia, sob a orientação do Prof. Dr. Márcio Wohlers de Almeida

Campinas, Agosto de 1997

6213894



| | |
|---------------|-------------------------------------|
| UNIDADE | BC |
| N.º CHAMADA : | |
| | U/Unicamp |
| | W636i |
| V. | Ex |
| TI. MPO BC/ | 31856 |
| PROC. | 281/97 |
| C | <input type="checkbox"/> |
| D | <input checked="" type="checkbox"/> |
| PREÇO | 2911,00 |
| DATA | 18/10/97 |
| N.º CPD | |

CM-00102481-5

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO
CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DO INSTITUTO DE ECONOMIA**

| | |
|-------|---|
| W636i | <p>Wierson, Arick Brice</p> <p>Uma investigação sobre a natureza e as causas do investimento transnacional em telecomunicações: o estudo de caso da decisão da Bellsouth em participar do leilão da banda-b no Brasil / Arick Brice Wierson. – Campinas, SP : [s.n.], 1997.</p> <p>Orientador : Marcio Wohlers de Almeida Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia.</p> <p>1. Telecomunicações - Brasil. 2. Empresas multinacionais - Brasil. I. Almeida, Marcio Wohlers de. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III Título.</p> |
|-------|---|

*-Se pensa no infinito, na pior das hipóteses,
alcançará a lua.*

Dedicado a Ailton de Carvalho Garcia, cujo *élan*,
conselho e generosidade refletem o espírito
verdadeiro da amizade que transcende nossas
culturas e nacionalidades diferentes.

SUMÁRIO

- i *Resumo do Trabalho*
- ii *Glossário de Abreviaturas*
- 1. *Metodologia do Estudo e Uma Introdução às Telecomunicações*
 - 1.1 Introdução e Organização da Pesquisa
 - 1.2 Entendendo os Conceitos-Chave
 - 1.3 Um Novo Papel para as Telecomunicações
- 2. *As Teorias do Investimento Transnacional*
 - 2.1 Introdução
 - 2.2 Os Determinantes Centrais da Atividade das EMN
 - 2.3 Entre os Extremos: Resultados Iniciais da Teoria das EMN
 - 2.3 Abordagens Iniciais pela Teoria da Firma
 - 2.4 Em Direção ao Paradigma Eclético
 - 2.5 Da Teoria da Internalização ao Paradigma Eclético
 - 2.6 O Paradigma Eclético
 - 2.7 Os Princípios do Paradigma Eclético
 - 2.8 Determinantes e Vantagens Específicas de P-L-I nas Telecomunicações
- 3. *Telefonia Celular na América Latina*
 - 3.1 Telefonia Celular: Efeito Substituição na Telefonia
 - 3.2 Operadoras Estrangeiras de Telefonia Celular na América Latina
 - 3.3 Aspectos da Regulação da Telefonia Celular
 - 3.4 Padrões Tecnológicos na América Latina
 - 3.5 Vantagens Locacionais (L) nos Mercados Latino-americanos de Telefonia Celular
- 4. *A Evolução Histórica do Sistema Brasileiro de Telecomunicações e as Políticas e Reformas Iniciadas no Governo Cardoso*
 - 4.1 Introdução
 - 4.2 O STB nos Anos 60 e 70
 - 4.3 O STB nos Anos 80 e no Início dos anos 90
 - 4.4 As Reformas do Governo Cardoso

4.5 A Internacionalização das Telecomunicações e Seu Impacto no Brasil

4.6 Vantagens Específica de Locação no Brasil

5. *A BellSouth e sua Avaliação do Mercado da Banda-B Brasileira*

5.1 Introdução

5.2 O Desmembramento da AT&T

5.3 BellSouth: Nasce uma *Baby*

5.4 BellSouth: Líder na Telefonia Celular na América Latina

6 Conclusões

6.1 Uma Aplicação do Paradigma Eclético no Mercado Brasileiro de Telefonia Celular na Banda-B

6.2 O Modelo de Dunning neste Estudo de Caso

6.3 Para Além da Banda-B: o Futuro da BellSouth

7. Bibliografia

No futuro, o único constante será a própria mudança . . .

-William Jefferson Clinton, 42º Presidente dos Estados Unidos

i. RESUMO

Neste trabalho, visamos explorar os motivos pelos quais uma operadora de telefonia celular decide adotar uma forte estratégia de investimento direito estrangeiro (IDE). Este trabalho baseia-se no Paradigma Eclético do John Dunning que reúne e organiza as características de IDE e as classifica em termos de vantagens de propriedade, localização, e internalização (P-L-I). O trabalho explora o caso da operadora norte-americana BellSouth e sua decisão de participar no leilão de licitação da Banda-B no Brasil. Os objetivos do trabalho são três: primeiro, testar o Paradigma Eclético na área de telecomunicações; segundo, trazer para o leitor um maior entendimento das recentes reformas no setor de telecomunicações no Brasil, a luz das categorias de Dunning, focalizando seu impacto desde o ponto de vista de uma operadora estrangeira; e, terceiro, e mais importante (e portanto o alvo principal da dissertação), discutir a estratégia internacional da BellSouth a fim de melhor compreender suas razões pelas quais almejava o mercado brasileiro de telefonia celular.

Os resultados da pesquisa conseguem responder aos três objetivos iniciais. Primeiro, os resultados indicam que os determinantes P-L-I do Paradigma Eclético servem para avaliar IDE no setor de telecomunicações com apenas uma ressalva. O autor duvida a necessidade de incorporar as vantagens de internalização (I) pois é inconcebível pensar na terceirização de um serviço de telefonia celular. Segundo, evidencia-se como as reformas atuais do governo brasileiro fizeram possível pensar em investimento estrangeiro no setor de telecomunicações, trazendo para o leitor um histórico do setor no Brasil e as recentes medidas que modificaram profundamente o caminho deste histórico. Terceiro, podemos constatar que não é por casualidade que a BellSouth almejava o mercado de telefonia celular no Brasil. Pelo contrário, havia um longo histórico dessa companhia norte-americana de envolvimento em tecnologias de fronteira (de que a telefonia celular faz parte), investimento transnacional (com ênfase na América Latina) e consórcios adequados para proporcionar-lhe as vantagens estratégicas para conquistar os mercados desejados.

ii Glossário de Abreviaturas

| | |
|-----------------|---|
| AT&T | American Telephone and Telegraph |
| BSI | BellSouth International |
| AMPS | Advanced Mobile Phone System |
| CDMA | Code-divided Multiple Access |
| ETOE | Empresa de Telecomunicações Operada pelo Estado |
| FCC | Federal Communications Commission |
| Fistel | Fundo de Investimento no Setor de Telecomunicações |
| GSM | Global System for Mass Communication |
| ITU | International Telecommunications Union |
| MFJ | Modified Final Judgement |
| MINICOM | Ministério das Comunicações |
| LATA | Local Access Transport Area |
| LGT | Lei Geral de Telecomunicações |
| PASTE | Programa de Recuperação e Ampliação do Sistema de Telecomunicações e do Sistema Postal |
| PCS | Personal Communications Systems |
| PE | Paradigma Eclético |
| RBS | Radio Base Station |
| RBHC | Regional Bell Holding Company (também conhecida como <i>RBOC</i> , Regional Bell Operating Company) |
| RPCT | Rede Pública de Comutação de Telefonia |
| Sinttel | Sindicato de Trabalhadores de Telecomunicações |
| SMR | Specialized Mobile Radio (trunking) |
| SNB | Serviços Não Básicos |
| STB | Sistema de Telecomunicações Brasileiro |
| TDMA | Time-divided Multiple Access |
| TI | Tecnologias de Informação |
| TTS | Time to Service |
| VAS | Value Added Services |
| WLL | Wireless Local Loop |

1. METODOLOGIA DO ESTUDO E UMA INTRODUÇÃO ÀS TELECOMUNICAÇÕES

1.1 Introdução e Organização da Pesquisa

O setor de telecomunicações é bastante complexo porque abrange uma variedade muito ampla de serviços e equipamentos, tecnologias e *know-how*. Desde o início da década de 1980, vários governos, órgãos e reguladores, investidores, fornecedores, usuários, e entidades supranacionais (como o Banco Mundial) vêm propondo a reformulação das regras regulamentares do setor. Nesse sentido, as telecomunicações atraem a atenção tanto nos países desenvolvidos como nos em desenvolvimento.

Neste trabalho, foi escolhido o autor escolhe apenas um nicho deste vasto território coberto pelo setor (telefonia celular) e focaliza o investimento direto estrangeiro (IDE) da perspectiva de uma operadora particular. Antes de abrir a discussão das questões tratadas na dissertação, é importante fazer alguns comentários sobre as telecomunicações e a economia de informação.

Do ponto de vista de sua rentabilidade, as telecomunicações, não apenas são um investimento com altas taxas de retorno e grandes oportunidades de negócios, também têm-se tornado uma infra-estrutura decisiva para todas as regiões e povos na planeta. Evidencia-se que no mundo em desenvolvimento,

esta discussão torna-se ainda mais importante. Os percursos do setor tem conseqüências muito importantes para o desenvolvimento econômico e social dos países com infraestruturas atrasadas e inadequadas. Num recente relatório do Banco Mundial¹, o setor de telecomunicações foi ressaltado como um dos três fatores fundamentais para o desenvolvimento econômico de todos os países. "Toma-se agora a informação como um fator fundamental da produção junto com o capital e o trabalho"².

O componente tecnológico nos negócios além da globalização dos fluxos internacionais da capital fizeram com que as comunicações tornarem-se a coluna dorsal do final do século vinte. Segundo esse mesmo relatório, as telecomunicações, "se consideram como um investimento estratégico para manter e desenvolver uma vantagem comparativa em todos os níveis – nacional, regional, e do ponto de vista da firma. As telecomunicações constituem o miolo de, e provêem a infraestrutura por, a economia de informação como um todo."³

Este trabalho toma como pressuposto a importância do setor de telecomunicações e visa explorar um nicho particular dentro dele. A rigor, esta dissertação se compromete em explorar o segmento internacional das telecomunicações e concentrar-se na telefonia celular. A direção do estudo terá como foco a compreensão da estratégia e dos motivos que induziram a BellSouth, uma operadora de telecomunicações norte-americana, a examinar e entrar de forma decisiva no mercado de telefonia celular da Banda-B no Brasil.

Ao terminar este trabalho, o leitor deverá ter, de um lado, um entendimento mais abrangente dos fatores que conduzem uma operadora de telecomunicações a envolver-se em operações internacionais e, de outro, uma compreensão mais ampla das forças de atração de um dos importantes

¹ *Telecommunications: World Bank Experience and Strategy*. World Bank Discussion Papers #192, Washington, DC, 1992.

² *Telecommunications: World Bank Experience and Strategy*. World Bank Discussion Papers #192, Washington, DC, 1992, p.1.

mercados-alvo dos investimentos transnacionais nas telecomunicações -- o Brasil. De fato, propomos três objetivos principais. Primeiro, identificar e testar um modelo teórico de IDE na área de telecomunicações. Segundo, trazer para o leitor um maior entendimento das recentes reformas no setor de telecomunicações no Brasil, focalizando seu impacto desde o ponto de vista de uma operadora estrangeira. Terceiro, discutir a estratégia internacional da BellSouth a fim de melhor compreender suas razões pelas quais almejava o mercado brasileiro de telefonia celular.

Nos demais segmentos deste capítulo, o autor define inicialmente alguns dos conceitos-chave que serão referidos ao longo do estudo. Na seqüência, discute alguns aspectos do desenvolvimento recente no setor de telecomunicações como um todo.

O leitor deve compreender que dentro dos três objetivos, o alvo principal deste trabalho é entender a estratégia internacional da BellSouth e compreender porque interessou-se no Brasil. Mas antes de abordar diretamente a BellSouth, duas questões necessitam ser exploradas. A primeira é a de que, em decorrência de nossa ênfase nas operações internacionais dessa operadora, há necessidade de se compreender os motivos subjacentes ao movimento de firmas rumo à internacionalização. Nesse sentido, no capítulo 2, procede-se uma revisão da teoria da firma internacional, desde sua concepção nos anos 50 e 60 até o presente. Será colocado o foco sobre a mais avançada e completa destas teorias, vale dizer, o *Paradigma Eclético* formulado pelo professor John Dunning para a compreensão da atividade da empresa multinacional. Na seção final do capítulo, haverá uma tentativa de estender alguns dos conceitos básicos de Dunning para o setor de telecomunicações.

No capítulo 3, delinear-se-ão os recentes avanços do investimento internacional em telecomunicações celulares na América Latina como um todo. No capítulo 4, a idéia é descrever o pano de fundo do cenário político no Brasil e

³ Ibid., p.1

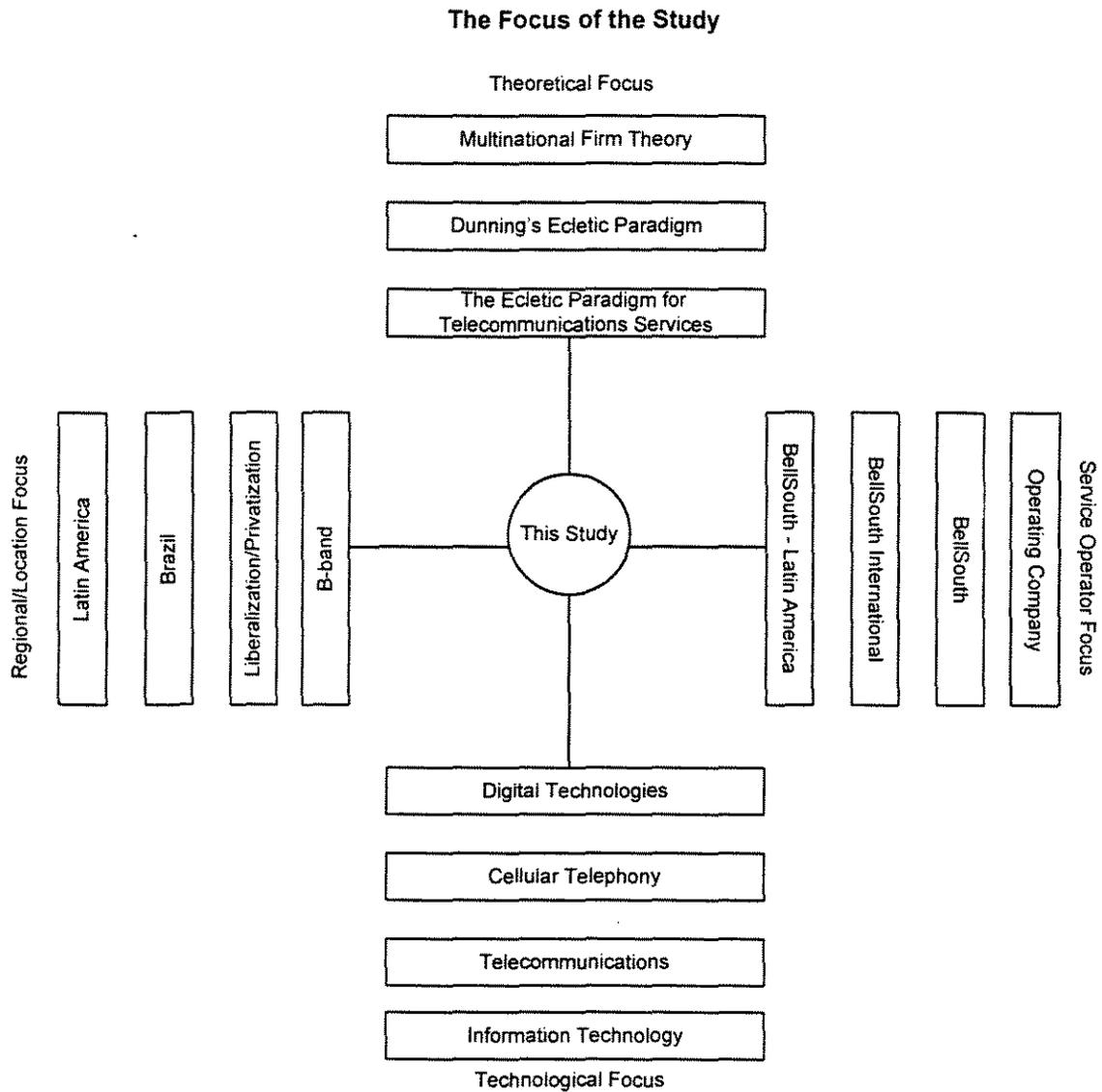
mostrar o leitor como isso se relaciona com o investimento externo e os desdobramentos que têm permeado o setor brasileiro de telecomunicações nos anos recentes. Este histórico torna-se mais complexo ao abordar os acontecimentos oriundos da eleição do governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1994. O Ministério das Comunicações (MINICOM), tendo como ministro o Sr. Sérgio Motta, encaminhou uma série de medidas e propostas de amplo alcance (entre elas a “Lei Mínima” e a “Lei Geral” que serão discutidas individualmente nos capítulo 4) para mudar a organização e a propriedade do setor, modernizá-lo, e criar oportunidades competitivas no setor de telecomunicações conforme as promessas do plataforma política do (então) candidato Fernando Henrique Cardoso⁴.

O capítulo 5 fornece uma base de análise a partir da qual inicia-se a avaliação da BellSouth e sua estratégia internacional. Discutir-se-á a BellSouth e suas características específicas na área internacional de telefonia celular. Se analisará a BellSouth dentro dos parâmetros do investimento internacional esboçados por Dunning, conforme o capítulo 2. O último e sexto capítulo aplicará as propriedades do Paradigma Eclético à BellSouth, objetivando-se destacar as características especiais, conforme descritas no capítulo anterior, que possibilitaram a operadora destacar-se internacionalmente. Parte deste exercício será aplicar o modelo de Dunning a BellSouth com relação ao Brasil. Este capítulo 6 também incluirá alguns comentários finais sobre o futuro da BellSouth para além do mercado da Banda-B no Brasil.

O presente estudo se localiza na intersecção entre o foco teórico de Dunning, a tecnologia de telecomunicações, os elementos locais/regionais específicos-ao-setor e o ponto de vista do operador/investidor externo. O gráfico seguinte mostra onde se situa este trabalho entre os diversos campos que aborda:

⁴ Na sua Auditoria Operacional: *Sistema de Telecomunicações Brasileiro* de abril, 1997, o Tribunal de Contas da União mostra o nexos histórico entre as políticas do MINICOM e as ressaltadas pelo candidato Cardoso Na sua Auditoria Operacional:

Os Parâmetros Básicos do Objeto de Estudo



Antes de prosseguir, contudo, faz-se necessário revisar alguns dos conceitos-chave que estarão em ação ao longo do estudo.

1.2 Entendendo os Conceitos-Chave

Ainda neste primeiro capítulo, é importante destacar alguns dos principais conceitos relevantes para a compreensão das profundas transformações no setor de telecomunicações em âmbito mundial. Cumpre definir os termos mais relevantes na área de *policy-making* governamental e de investimento direto estrangeiro no setor de telecomunicações, pois referimos a estes ao longo do trabalho, supondo que o leitor está familiarizado com as expressões de uso geral por analistas da área de telecomunicações. Deve ser notado que as definições a seguir deveriam formar apenas uma base a partir da qual o leitor poderá começar a lêr este trabalho. Toma-se como pressuposto que estes termos irão desenvolver-se e ficarão mais claros à medida que se aprofunda a análise a seguir.

Antes de iniciar a presente discussão e de seguir no foco principal da dissertação, ou seja, a decisão pela BellSouth de investir no leilão de privatização da frequência celular na Banda-B brasileira, cumpre fazer alguns comentários gerais o setor de telecomunicações.

A maneira pela qual diferentes países tratam o setor de telecomunicações varia muito e dificilmente pode-se descrever o setor sem especificar o país em pauta. Muito embora, nos países desenvolvidos, pode-se dizer que as telecomunicações constituem um setor que esteve historicamente sob controle direto ou indireto do Estado, embora com grandes diferenças institucionais, como ilustram os casos europeus (propriedade pública direta) e americano (monopólio privado regulamentado)⁵.

Na América Latina, o desenvolvimento do setor teve seu caminho particular e merece atenção especial. Entender o setor de telecomunicações exige, primeiramente, um conhecimento do pensamento econômica que

⁵ Wohlers de Almeida, entrevista 08.07.97.

imperava na região quando as companhias de telecomunicações se constituíram.

Um economista de origem argentina, Raúl Prebisch, é reconhecido como o primeiro de articular uma solução para as dificuldades econômicas sofridas pelos países da América Latina nos anos 40 e 50. Até a década dos anos 30, imperava um sistema no qual os países em desenvolvimento (de “periferia”) davam concessões às empresas estrangeiras dos países desenvolvidos (do “centro”) para gerenciar e controlar a infraestrutura. Prebisch argumentou que esse sistema seguia, ao longo do tempo, a uma deterioração dos termos de troca. Isso, continuou Prebisch, criava um “círculo vicioso” de pobreza.

Se os países da América Latina queriam quebrar esse círculo vicioso, precisavam iniciar um “salto tecnológico” através do investimento nas indústrias pesadas como a química e a siderúrgica). Como a classe empresarial nacional faltava o capital (ou não desejava assumir os riscos) pra investir nesses setores, Prebisch argumentou que só o Estado podia reunir os recursos necessários para iniciar o investimento nas indústrias pesadas.

A Comissão Econômica Para América Latina (CEPAL) foi criada como sede de estudo e pesquisa para as questões relacionadas ao estado intervencionista-desenvolvimentista. O pensamento cepalino influenciou líderes no Brasil como Getúlio Vargas e, mais tarde, Juscelino Kubitchek. Estes creiam que o Brasil poderia fazer o “salto tecnológico” uma vez que tivesse acesso ao capital, tecnologia, mercados, e divisas de que gozavam as empresas dos países desenvolvidos.

O pensamento cepalino, mirando a fraca base de capital nacional, propôs o Estado como único ator capaz de suprir minimamente as necessidades de infraestrutura básica. Estes planos de desenvolvimento variam entre os países da região mas todos visavam criar um novo paradigma que os possibilitava romper os velhos nexos de infraestrutura com as empresas majoritariamente norte-americanas e partir para um novo caminho.

Foi a partir deste movimento, que se fundaram os alicerces do estado desenvolvimentista que criou as grandes empresas estatais de telecomunicações. São estas grandes empresas que tem estado em pauta em anos recentes `a medida que estes mesmos países repensam novamente o papel do estado na area de infraestrutura.

Antes de entrar na discussão principal desta dissertação, apresentamos, conforme foi indicado no começo deste capítulo, alguns conceitos chaves para entender os temas principais debtidos neste trabalho:

1. *Enfoques pelas Estruturas de Mercado*

Liberalização, *latu sensu*, é o processo de “quebra de monopólio” e de mudança da estrutura de mercado de um certo setor econômico, mediante criação de novas regras institucionais que permitem a presença de novos concorrentes e, destarte, mercados mais competitivos. Na maioria dos casos de monopólio por parte de empresas estatais de telecomunicações, a liberalização envolve uma profunda reestruturação, incluindo a concessão de licenças, bem como o estabelecimento de regras de concorrência não desleais e também não discriminatórias. Tal processo pode se manifestar como um esforço sistemático de atrair operadores privados para um certo serviço, como a telefonia celular.

Liberalização é algo distinto da **desregulamentação**, outra idéia muito discutida no vernáculo do setor. Enquanto a liberalização, concretamente, promove a entrada de novos participantes no setor, a desregulamentação busca a criação de um órgão regulatório independente e/ou a eliminação de um monopólio local nas diferentes serviços (p. ex. longa distância internacional, longa distância inter-LATA, telefonia celular, TV cabo)⁶. A desregulamentação

⁶ Segundo o perito Wohlers de Almeida, o estabelecimento do órgão regulatório independente tem sido o enfoque das mudanças no setor na Europa e na América Latina, enquanto a eliminação completa dos monopólios locais foi um aspecto das reformas nos EUA. (Entrevista. 08.07.97)

pode ser concebida como uma re-regulamentação, sendo que o Estado apenas muda suas funções e responsabilidades.

É fundamental para o leitor entender o nexos entre competitividade e desregulamentação. O estado pode regular um monopólio não competitivo mas também pode regular um mercado com múltiplos concorrentes. Desregulamentação não significa a ausência do estado; apenas significa um novo papel para ele. Teoricamente, os serviços como os listados antes, no setor de telecomunicações, se tornam mais competitivos quanto mais adepto seja o órgão que os regula, em termos de defender a concorrência e proteger o consumidor. O conceito-chave é compreender em que maneira o estado enxerga seu papel como regulador. Diz-se que existe desregulamentação quando o estado se preocupa com o ambiente competitivo.

Desmembramento é o processo pelo qual uma grande operador estatal é repartida em unidades menores, de acordo com a geografia ou com as operações funcionais. As unidades menores podem ser públicas quanto privadas, após o desmembramento; contudo, em geral a idéia é isolar os mercados em segmentos menores, de modo a tornar mais fácil a emergência de competição. O maior exemplo de desmembramento é o da AT&T com a formação das Baby Bells nos Estados Unidos⁷. O oposto do desmembramento é a **consolidação**, na qual operadores separados são agrupados de modo a formar um grande conglomerado.

Não é incomum ouvir-se a expressão **harmonização** entre os analistas de telecomunicações. Este termo está mais diretamente associado aos tratados multilaterais entre países a respeito de questões específicas de política e cabe tratar brevemente dele neste trabalho. A recente Conferência sobre Telecomunicações em Genebra (fevereiro, 1997), sob os auspícios da

⁷ Não se deve confundir este processo com o que se visa fazer no Brasil. Há evidência de que a Telebrás implementará uma política oposta de consolidação estatal.

Organização Mundial do Comércio, é um exemplo de tentativa de harmonização de políticas de telecomunicações.

2. Alterações Quanto à Propriedade

Com frequência o Estado implementa uma política de **constituição de empresa estatal**, a qual, mesmo sem quebrar o elo entre a empresa e o Estado, dá aos gerentes e administradores o controle integral sobre as atividades do Operador Público de Telefonia - OPT. Neste contexto, a empresa pode atuar quase como se fosse uma firma privada, obtendo financiamento da mesma forma que essa, através da emissão de ações e títulos de dívida, etc. Mas nem sempre estas empresas estatais usufruem de plena autonomia. Severas restrições administrativas, gerenciais, e financeiras amarram algumas destas empresas estatais e afetam profundamente sua habilidade de atuar *como se fossem* integralmente desvinculadas do estado.

Privatização é a venda parcial ou integral de um OPT a investidores privados. Na maioria das vezes, os governos detêm uma *Golden Share*, uma parcela acionária pela qual mantêm poder de veto sobre algumas decisões. Um monopólio estatal pode ser repassado a um único operador, assim como pode ser vendido a múltiplos operadores. A questão da privatização tem uma imensa literatura a respeito mas não cumpre explorá-la aqui nesta dissertação.

3. *Estratégias Internacionais*

Transnacionalização é a busca e expansão dos negócios no exterior por operadores locais, tendo como base sua *expertise* técnica e de mercado, a proximidade geográfica ou afinidade cultural. Este tópico receberá atenção substancial nas páginas a seguir, à medida em que re-examinam os participantes nos lances pelo licenciamento no leilão da Banda-B brasileira. Outra questão freqüentemente associada à transnacionalização é **aliança internacional**. Tais alianças constituem um modo adicional pelo qual operadores multinacionais podem participar em muitos mercados sem incorrerem em grande comprometimento financeiro. Os termos nos quais os consórcios dividem entre si as responsabilidades e o financiamento variam intensamente.

1.3 Um Novo Papel para as Telecomunicações

A nova infra-estrutura de telecomunicações apresenta uma teia de possibilidades viabilizada pela adoção das tecnologias de informação (TI) e comunicação. Estas tecnologias possibilitam melhor comunicação de informação nos setores de educação, saúde, e finanças além de fortalecerem a comunicação entre as grandes organizações, corporações as diversas divisões nos governos. Importantes economistas, empresários, e políticos se dão conta destas transformações e percebem que elas criam situações novas e não muito

previsíveis. Muitos destes vêem uma forte relação entre fluxos de informação e prosperidade^{8 9 10}.

O relatório do Banco Mundial citado no começo deste capítulo destaca a importância das telecomunicações no desenvolvimento e apoia este nexo entre informação e tecnologia¹¹. Entretanto, enquanto certas fatias da população mundial usufruem das rápidas mudanças nas comunicações, outras não estão participando destas mudanças e estão ficando cada vez mais atrasados. Só para dar um exemplo, dois terços da humanidade existente nunca usaram um telefone.¹² A penetração mundial dos serviços básicos está em torno de 10%, mas esta estatística dá uma noção equivocada. A vasta maioria dos telefones

⁸ Segundo alguns economistas políticos, como Robert Reich, ex-Secretário do Trabalho dos Estados Unidos, o mundo está entrando no terceiro milênio cada vez mais distanciado uns dos outros, confiando crescentemente na intervenção tecnológica ao invés dos métodos tradicionais de contato interpessoal. Veja Robert Reich, The Work of Nations, New York: Vintage Books, 1991.

⁹ Tom Hoog, presidente da Hill and Knowlton, uma firma de consultoria de tecnologias de informação nos EUA, observou que as tecnologias de comunicação estão transformando os mercados de maneira irreversível. De acordo com Hoog, existe uma histerese (ver em baixo) tecnológica que está não apenas melhorando a rentabilidade dos negócios, mas também tornando possível que as tradicionais pirâmides hierárquicas se tornem cada vez mais descentralizadas, criando-se bolsões de tomada de decisões, em contraste com as políticas de centralização. As comunicações tornaram as empresas muito mais ágeis e flexíveis. As telecomunicações digitais têm permitido a empregados trabalharem em casa, dando aos pais maior acesso aos filhos e resultando em aumentos de produtividade. O desafio maior, intui Hoog, é aprender a dominar e adaptar estas mudanças. Veja Gazeta Mercantil, Globalização e Comunicação de Negócios, 12.05.97, p. A-2. Nota-se que *histerese*, neste caso, refere-se a um sistema que, após um choque exógeno, parte para outro equilíbrio sem necessidade de voltar ao prévio equilíbrio. Quanto às tecnologias de informação, pode-se constatar que a convergência na últimas décadas da informática com as telecomunicações está empurrando o mundo para outro equilíbrio sem chances de voltar.

¹⁰ Michael Masin, presidente da GTE Corporation, chamou tais avanços tecnológicos de Tecnologias de Libertação. Fibra ótica, telefonia celular digital, a internet, transmissão de voz, dados e vídeo via satélite, assim como os cabos submarinos, são apenas uma amostra dos novos produtos que poderão conectar as mais remotas regiões do mundo dentro de nano-segundos. Eles são libertadores porque a informação que eles transmitem liberta as pessoas dos parâmetros geográficos, do *status* sócio-econômico, do retrospecto educacional e da opressão. Estão longe os dias da Sociedade Fechada. As novas "correntezas" de informação anteriormente aludidas não reconhecem divisões políticas, geográficas, culturais, étnicas, raciais ou tribais. Veja Gazeta Mercantil, O Papel da 'Tecnologia da Libertação', 19-08-96, p. A-3.

¹¹ *Telecommunications: World Bank Experience and Strategy*. World Bank Discussion Papers #192, Washington, DC, 1992, p.1.

¹² Gazeta Mercantil, O Papel da 'Tecnologia da Libertação', 19-08-96, p. A-3.

do mundo está localizada na América do Norte, na Europa Ocidental e em alguns países da Ásia.

Voltando à questão da própria tecnologia, cumpre ressaltar que a digitalização, o salto central tecnológico das telecomunicações, tornou a expansão dos serviços de telefonia cada vez mais uma questão de *software* e menos de *hardware*. Esta tendência capacitou muitos dos mercados emergentes no mundo a saltar diretamente dos dispositivos de comutação eletro-mecânica para o estado das artes das tecnologias digitais, a um custo relativamente baixo. Como salienta Bob Lamb, vice-presidente de estratégia e operações da USWEST, uma operadora de diversos serviços de telecomunicações nos EUA, trocando cabos de conexão para fibra-ótica digitalizada não é uma tarefa a ser realizada em pouco tempo. Contudo, uma vez estabelecido um sistema digital, o *upgrade* de capacidade de tráfego, a qualidade das comunicações, e os possíveis usos do sistema uma larga incursão rumo à cobertura universal e à penetração tecnológica.¹³

Lamb salienta que nos países menos desenvolvidos o problema central da cobertura universal é a falta do *loop* local. Wireless Local Loop (WLL) e telefonia celular criam uma maneira mais rápida e menos custosa para ultrapassar a necessidade de aumentar a planta fixa.

As telecomunicações são importantes não apenas enquanto um ramo de atividade em si mesmas, mas principalmente por serem a infra-estrutura de hoje e do futuro¹⁴. Um ex-Ministro das Comunicações do Brasil, o Comandante Quandt de Oliveira, observou que, a despeito dos peritos em telecomunicações terem sempre antevisto a miríade de benefícios em potencial das

¹³ Entrevista com Bob Lamb, vice presidente da USWEST, 1-8-97.

¹⁴ As telecomunicações estão se tornando cada vez menos uma simples questão de uso de telefones - o setor está se transformando em um condutor do desenvolvimento econômico e social. Veja Estado de São Paulo, 27-02-97, p. B6.

telecomunicações, apenas nos últimos anos as tecnologias para exploração deste potencial têm estado na linha de frente”.¹⁵

Existe uma relação simbiótica entre as tecnologias de informação e a globalização dos negócios. Com “globalização” não quer dizer internacionalização pois isso existe há muitos séculos. Segundo Bob Lamb, globalização é a aproximação de mercados fazendo com que produtores e consumidores, vendedores e compradores estejam cada vez mais perto uns aos outros. Esta aproximação se torna possível na medida em que as comunicações juntam estes grupos. Logo, vê-se o simbiose entre TI e globalização¹⁶. “Os condutores de mudanças estratégicas de longe mais significativos no mundo de hoje, a globalização e a inovação tecnológica, estão acelerando a um ritmo tal que os tornará ainda mais importantes na década porvindoura”, escreve Stephen Bradley da Harvard Business School. Ele continua, “A globalização está ocorrendo de modos distintos nos diferentes setores... A tecnologia capacita firmas dentro de um setor a capturar economias de escala e escopo quando se tornam globais; firmas globais têm como base a inovação tecnológica para fortalecer suas capacidades. Portanto, a tecnologia é conduzida pela globalização e, simultaneamente, uma condutora desta última”.¹⁷ Logo, pode-se constatar que as telecomunicações terão um papel diferente que antes nos anos porvindouros.

Outro exemplo da face diferente que o setor assumirá nos próximos anos vem de Mark S. Fowler, ex-executivo da FCC, e Aileen Amarandos Pisciotta, um especialista em telecomunicações. Estes observam que:

O valor das telecomunicações repousa em sua capacidade de constituir a cola da sociedade e a base do comércio doméstico e internacional. Os serviços de telecomunicações estão rapidamente se transformando no alicerce não apenas de transações comerciais e do crescimento econômico, como do fornecimento de programas educacionais, serviços de

¹⁵ Entrevista com o Comandante Quandt de Oliveira, em 20-05-97.

¹⁶ Entrevista com Bob Lamb, 1-8-97.

¹⁷ Bradley, S., Hausman, Jerry A. & Nolan, Richard L. Globalization Technology and competition: the Fusion of Computers and Telecommunications in the 1990s, Boston (USA): Harvard University Press, 1993, p.3

saúde, notícias e informações, arte e cultura, bem como da ajuda de emergência. Os serviços de telecomunicações não só melhoram a qualidade de vida, como podem ajudar a salvar vidas. Neste contexto, telecomunicações avançadas no moderno ambiente multinacional estão se tornando cada vez menos um bem de luxo e mais uma necessidade.¹⁸

O processo de integração das tecnologias de informação e de comunicações ainda não está maduro. O impacto desta convergência oferece distintos dilemas a diferentes nações. A confluência entre os negócios globalizados e as tecnologias de comunicação e informação ameaçam países do terceiro mundo tanto quanto ajudam os países desenvolvidos. Como observou o Presidente do Brasil Fernando Henrique Cardoso: “o mundo está examinando com precaução suas instituições internacionais e o papel destas em uma nova ordem mundial... [por enquanto] o fluxo internacional de capital, comandado por computadores, não está sob o controle de ninguém...estes fluxos de caixa colocam uma ameaça sobre nações pobres e em desenvolvimento”.¹⁹

O presente estudo colocará estas transformações significativas em um contexto específico. O autor estará examinando a natureza destas transformações no modo como elas se aplicam ao Brasil, uma nação de renda média²⁰. Como se verá em adiante, o Brasil começou a “repensar” sua política de telecomunicações. Adotou medidas pró-mercado e alguns dos preceitos econômicos neo-liberais dos anos 70 e 80. Pelas necessidades de controlar a âncora cambial do Plano Real e pela falta de habilidade de continuar financiando os necessários investimentos de planta, o governo decidiu iniciar o processo de desmontar sua infraestrutura estatal de telecomunicações.

Como estas decisões foram tomadas e as medidas que decorreram delas é uma questão importante e receberá adequada atenção no capítulo 4. Aqui

¹⁸ Fowler, Mark S. & Pisciotta, Aileen A., Latin America's Turnaround: Privatization, Foreign Investment and Growth, San Francisco: ICS Press, 1993, p.115.

¹⁹ Entrevista do Presidente Fernando Henrique Cardoso na Rádio Eldorado, em 14-05-97, conforme reproduzida na íntegra em O Estado de São Paulo, 15-05-97.

²⁰ Em termos de PIB per capita, o Brasil se situa entre os países “ricos” com PIB per capita acima de \$8,000/ano e os “pobres” inferiores a \$1000/ano.

apenas cumpre mencionar que, seguindo o caminho de muitos países antes dele, decidiu entrar na nova era de negócios privados em telecomunicações, através da liberalização e privatização de serviços não mainline como por exemplo a telefonia celular. Cabe aqui também mencionar rapidamente que o modelo adotado no Brasil não se iguala aos proeminentes modelos europeu, latino-americano e anglo-saxão que já foram experimentados no passado.²¹ Como os formuladores dos planos usaram as experiências em outros países a sua vantagem será explorado nos capítulos a seguir.

²¹ Fala do perito em telecomunicações Márcio Wohlers de Almeida no Painel Telebrasil 1997, Rio de Janeiro, 20-05-97.

2. AS TEORIAS DO INVESTIMENTO INTERNACIONAL

2.1 Introdução

Antes de iniciar a análise sobre a decisão da BellSouth de investir no mercado brasileiro de telecomunicações, necessita-se abordar alguns conceitos teóricos básicos sobre os determinantes subjacentes à decisão por uma firma de deixar sua familiar base doméstica, os Estados Unidos no caso, e expandir suas operações no exterior.²² Teorias econômicas lidando com empresas multinacionais (EMN) têm sido formuladas, de uma forma ou de outra, desde o início do século vinte. Contudo, apenas nos últimos vinte anos foram desenvolvidos modelos sofisticados tentando explicar os motivos que induzem firmas a buscar o investimento direto no exterior.

Este capítulo busca discutir a evolução recente da teoria do investimento através das fronteiras. Ao fazê-lo, abordar-se-ão algumas das principais motivações econômicas e comportamentais que levam firmas uni-nacionais, domésticas, a tornarem-se transnacionais ou multinacionais. Para uma tarefa como esta, adotaremos uma teoria ou paradigma que seja verdadeiramente interdisciplinar,²³ dada a panóplia de fatores - econômicos, culturais, ambientais e assim por diante - que influenciam as decisões de investimento transnacional das firmas.

A mais dinâmica entre as principais teorias é o Paradigma Eclético de John H. Dunning. Se explicará sua teoria com alguma profundidade, de modo a, nos capítulos subseqüentes, compreender melhor como um operador de serviços de telecomunicações, como a BellSouth, avalia a perspectiva de

²² Para os presentes propósitos, explorar-se-ão de início os princípios básicos do investimento internacional para uma firma genérica, qualquer que seja seu ramo de atividade (serviços, indústria de transformação etc.). Na seção final do capítulo, apresentar-se-ão em linhas gerais alguns pontos necessários para uma abordagem teórica ao setor de telecomunicações.

²³ Veja Dunning, J.H., The Globalization of business, Londres: Routledge, 1993, cap. 1 (“The Study of International Business: a plea for a more interdisciplinary approach”).

negócios no exterior (com atenção particular no Brasil). O objetivo deste capítulo é apresentar o principal paradigma sobre o investimento internacional de empresas, para que, a partir de seu arcabouço teórico, possamos mais tarde examinar as ações da BellSouth.

2.2 Os Determinantes Centrais da Atividade das EMN

Tecnicamente, uma empresa multinacional é qualquer firma que se envolva em atividades fora das fronteiras físicas de seu país de origem. Esta é, porém, uma definição imprecisa, visto que as EMNs podem realizar um investimento direto externo (IDE) ou podem simplesmente participar de transações através das fronteiras, como uma empresa de comercialização. Além disso, uma EMN pode ainda optar por várias formas de controle das instalações produtivas no exterior, tanto através da concessão (ou licenciamento) quanto da propriedade direta.

Algumas dessas firmas podem optar pelo uso do mercado como um *entrepôt*, no qual os bens são trocados entre empresas de várias nacionalidades, enquanto outras escolhem internalizar o mercado mediante instalação de produção e/ou distribuição em um país estrangeiro. Essencialmente, qualquer teoria que pretenda explicar as ações das EMN deve adequadamente encampar dois temas: o padrão de propriedade e organização e os determinantes da locação.

A partir daí os teóricos das EMN têm se voltado para duas proposições. As questões de organização e propriedade dizem respeito basicamente à produção e às transações que giram em torno da decisão de *onde* esta deve ocorrer. A idéia de locação é basicamente um corolário deste conceito. Trata-se, por falta de expressão melhor, das questões de “onde” e “por que” da atividade das EMN. Conforme o autor vai mostrar abaixo, o melhor arcabouço para

abordar o IDE, o Paradigma Eclético de Dunning, está construído a partir destes dois conceitos. De qualquer forma, o que em última instância torna ou não efetivo um certo paradigma é sua capacidade de explicar porque uma firma opta por sair dos mecanismos tradicionais de mercado e estabelecer-se em territórios no exterior.

A rigor, o pensamento clássico e neoclássico²⁴, até as últimas décadas, faziam várias suposições que os impediam de elaborar teorias que abrangessem empresas internacionais. Compreendiam locação como o único determinante das transações internacionais. Entre os pressupostos dos clássicos, faziam parte os seguintes:

- a) as transações transnacionais constituem um processo sem custos e sem barreiras, no qual imperfeições de mercado não entram no cálculo;
- b) os recursos são móveis domesticamente e imóveis internacionalmente;
- c) as firmas não se envolvem em mais de uma atividade, visto não existir nenhuma explicação plausível para a expansão com diversificação de portfólio em produtos e/ou serviços múltiplos;
- d) as estratégias de negócios dizem respeito tão somente a maximização de lucros; e
- e) as estratégias gerenciais limitam-se a identificar níveis ótimos de produção e, concomitantemente, a limitar os custos de geração deste produto.

Desta forma, teóricos clássicos e neoclássicos deixaram de enxergar a questão da propriedade e da organização.

Contudo, estas questões se tornam relevantes a partir do momento em que os supostos clássicos e neoclássicos são relaxados e abre-se espaço para as imperfeições de mercado. Por outro lado, “os fatores influenciando a modalidade de organização das atividades através das fronteiras estão no

²⁴ Pensamento alinhado com a chamada “Chicago School”, por exemplo.

núcleo da teoria das EMN; na verdade, alguns estudiosos chegam ao ponto de afirmar que este é o único ponto real de interesse.”²⁵

Destarte, ao supor-se a viabilidade e plausibilidade de imperfeições de mercados e de fatores, bem como ao introduzir-se o conceito de firmas com atividades múltiplas, deve-se ir além do confinamento estrito do mundo neoclássico. Este salto teórico na lógica de abordagem capacita os teóricos da firma a incorporar a idéia de atividade internacional e de produção no exterior.

Aqui repousa um ponto central da teoria da firma. Conforme sucintamente colocado por Dunning, “... deveria estar evidente que qualquer tentativa de teorizar a respeito da extensão e do padrão de atividade das EMN depende crucialmente do tipo de questão que se deseja responder... mesmo uma rápida revisão da literatura sobre produção internacional sugere que freqüentemente os pesquisadores se dirigem a questões relacionadas, porém muito diferentes.”²⁶ Portanto, deve-se lembrar, já de início, que nenhum paradigma será ubíquo, capaz de visitar e responder a todas as questões. Nosso objetivo é descobrir uma teoria que se adeque a nossos propósitos - uma explicação das motivações subjacentes à decisão de investimento internacional.

2.3 Entre os Extremos: Resultados Iniciais da Teoria das EMN

A maneira mais fácil de entender os primórdios da teoria da firma talvez seja imaginar um espectro em que esteja, em um de seus extremos, um grupo de economistas políticos e, no outro, teóricos da organização e analistas de negócios. O primeiro grupo, de economistas, têm tendido a abordar as EMN dentro de um debate maior sobre as repercussões e desdobramentos das

²⁵ Dunning, John H., Multinational Enterprises and the Global Economy, N. York: Addison-Wesley, 1992, p. 66.

²⁶ *Ibid*, p. 67.

economias capitalistas. Vêem a expansão internacional das empresas como uma tentativa de aumento da presença monopolística.

Na outra ponta do espectro, onde circulam os teóricos da organização e os analistas de negócios, é comum a opinião de que a questão real a ser examinada é a identificação dos fatores e influências que induzem firmas a ir ao exterior em busca de novos mercados.²⁷ Mas esse grupo, como seu diamétrico oposto, tem exercido um impacto limitado sobre a teoria das EMN nos últimos anos. A teoria dominante que tem emanado do pensamento acadêmico tem sido um enfoque heurístico que busca ver a interconexão entre ambas as influências de *locação* e de *propriedade/organização*.

Entre esses grupos heurísticos, três escolas se destacam. A primeira pode ser rotulada de “Escola dos Macroeconomistas”, posto que toma como base a crença neoclássica de que os modelos de comércio são o ponto de partida para qualquer análise de EMN, qualquer que seja a questão colocada. Portanto, os Macroeconomistas buscam estender os princípios neoclássicos em um modelo que incorpore a extensão e o padrão da produção no exterior. Como resultado, esta escola tende a focar muito mais as variáveis específicas-à-locação do que as variáveis de propriedade e organizacionais. A Escola de Macroeconomistas opta por especular sobre as razões pelas quais algumas nacionalidades tendem a se engajar mais fervorosamente em atividades internacionais do que outras. Esta, como se verá abaixo, é uma questão de menor importância para teóricos que buscam meramente explicar o IDE.

Um segundo grupo de pesquisadores tem examinado como uma empresa doméstica se torna uma EMN. Esses acadêmicos vêem uma firma como uma hierarquia organizacional que internaliza os mecanismos de mercado em seu benefício. Estendem a teoria da firma doméstica e tentam responder à questão sobre o que compele uma firma a expandir-se internacionalmente.

²⁷ Conforme se desvelará adiante neste capítulo, este grupo tem exercido um impacto significativo sobre alguns dos pontos básicos do paradigma de P-L-I de Dunning.

Um terceiro grupo de analistas concentra-se em explicar por que as firmas de alguns países têm uma maior propensão a ter êxito na atividade internacional do que outras e por que algumas firmas estrangeiras detêm uma dianteira competitiva em relação a empresas domésticas do país hospedeiro. Este é o grupo com influência mais direta sobre as versões mais modernas da teoria das EMN. O principal proponente desta linha de pensamento foi Stephen Hymer, que será abordado com certo detalhamento adiante.

É fundamental distinguir aquelas três escolas “centristas” de pensamento, visto que buscam explicar diferentes dilemas e suas metodologias são em geral distintas. O que pode ser considerado, *a priori*, endógeno em uma escola, pode ser exógeno em outra ou nem mesmo se aplica. Como observa precisamente Dunning, “segue-se que não há uma explicação da produção internacional que abranja todos seus aspectos, mas tão somente respostas corretas para questões particulares, cada uma das quais pode acrescentar algo a nosso entendimento da organização através das fronteiras da atividade econômica”.²⁸

Há, enfim, um aparente paradoxo dentro dos limites da teoria das EMN. Enquanto, por um lado, não existe claramente uma teoria operacionalmente testável que seja capaz de ser cotejada com todas as formas de produção com propriedade externa, é possível formular um paradigma geral para a atividade das EMN que estabeleça um arcabouço conceitual e identifique os tipos de variáveis relevantes para a explicação de tal produção com propriedade no exterior.²⁹

²⁸ *Ibid*, p. 67.

²⁹ *Ibid*, p. 68.

2.4 Abordagens Iniciais pela Teoria da Firma

Antes dos anos 60, existiam poucas formulações sobre as empresas multinacionais ou sobre a atividade do investimento direto externo.³⁰ Do ponto de vista dos acadêmicos, firmas operando fora de seu país de origem eram freqüentemente analisadas dentro dos parâmetros de algum outro campo de estudo, vale dizer:

- a) movimentos de capital em carteira
- b) estudos empíricos específicos a países
- c) uma reformulação do pensamento neoclássico tradicional (imputando um componente internacional) e
- d) integração vertical e horizontal

Tal foi o caso até os anos 60, quando uma nova escola de pensamento emergiu em cena. Este novo grupo de intelectuais buscou preencher o vazio na teoria econômica e da administração de negócios, mediante criação de uma nova escola diretamente voltada ao IDE e à atividade das EMN.

Stephen Hymer, acima mencionado, foi o primeiro a expressar esta insatisfação com as teorias vigentes sobre as transferências indiretas de capital via investimento em carteira. Citou, principalmente, três áreas problemáticas:

- a) os pressupostos clássicos se tornam inválidos uma vez risco e incerteza, taxas voláteis de câmbio, custos de aquisição de informação e custos de transação sejam imputados, haja vista que imperfeições de mercado criam oportunidades para firmas agirem de modo não convencional, afetando particularmente suas estratégias;
- b) o IDE não se enquadra na noção de bens concretos, tangíveis. Ao contrário (e esta será uma consideração particularmente importante adiante), o IDE abrange intangíveis como tecnologia, *know-how*, práticas de gestão etc.; e

³⁰ Excluimos aqui, por exemplo, os Mercantilistas, os quais trataram o assunto muito superficialmente para os presentes propósitos.

- c) o IDE não necessariamente exige uma mudança de propriedade, enquanto o investimento indireto em carteira supõe um intercâmbio mediado pelo mercado.³¹

A contribuição mais notável de Hymer à análise das EMN foi seu argumento que vinculava organização industrial a uma teoria da produção no exterior. “Para que firmas possuam e controlem instalações de geração de valor agregado no exterior, precisam deter alguma espécie de vantagem de inovação, de custo, financeira ou mercadológica - específica a sua propriedade - que seja suficiente para compensar as desvantagens que enfrentam na concorrência com firmas locais do país da produção.”³² Estas “desvantagens” podem ser barreiras linguísticas, desconhecimento quanto à economia local e os correspondentes hábitos de negócios, ignorância quanto às leis locais, canais de suprimento e distribuição, discriminação contra estrangeiros e/ou risco cambial. A capacidade de algumas firmas para superar esses obstáculos é indicativa de alguma inerente falha estrutural de mercado.

Na visão de Hymer, estas firmas tinham alguma vantagem de propriedade ou monopolística, no sentido amplo do termo, que as habilitava a melhorar sua alocação de recursos ou obter um melhor negócio fora, e não dentro, dos limites do mercado. Deve-se observar que Hymer esteve entre os pioneiros que analisaram as atividades das EMN sob o ponto de vista da firma. Na verdade, esta será a perspectiva que estaremos empregando neste trabalho quando examinarmos os investimentos multinacionais da BellSouth.

O segundo grande desenvolvimento nos anos 60 foi a Teoria do Ciclo do Produto de Raymond Vernon. Vernon explicou a supremacia (de então) das firmas dos Estados Unidos nos mercados internacionais como um produto tanto de uma superioridade norte-americana no *upgrading* de ativos (valoração tecnológica), quanto de sua capacidade de inovar e criar novos produtos e

³¹ Veja Hymer, S. H., The International Operations of National Firms: a study of direct investment, Boston, Mass.: MIT Press, 1976 (tese de doutorado defendida no MIT em 1960).

processos. Viu esses atributos não como aleatórios; intuiu que as estruturas de mercado dentro dos Estados Unidos habilitaram tais firmas a adotar práticas que, enquanto eram simplesmente táticas de sobrevivência domesticamente, tornavam-se vantagens competitivas no exterior, no qual a concorrência local estava habituada a mercados muito menos competitivos.

Vernon logo reconheceu que essa vantagem competitiva era efêmera, visto que as firmas locais eram compelidas a adotar as práticas dos novos entrantes, sob o risco de aniquilação se não o fizessem. A partir deste ponto, Vernon deslocou sua análise da firma para o produto. Viu um bem como sendo produzido inicialmente em seu país de origem por uma empresa doméstica inovativa. À medida em que se intensifica a competição, diminuem as rendas locais e destarte a firma começa a exportar. Mais cedo ou mais tarde, torna-se vantajoso produzir no exterior, de modo a adquirir uma dianteira em relação a outras firmas exportadoras. Quando as subsidiárias locais iniciam sua produção, concorrentes locais sentem a pressão para se elevar e iniciam uma competição com as primeiras. Alcança-se um ponto no tempo em que o produto não é mais produzido no país de origem e é exportado de volta para este.

Deste modo, o “ciclo do produto” de Vernon delinea o desenvolvimento de um novo produto até sua eventual produção no exterior para exportação à origem. Já foi amplamente observado que:

Este enfoque para explicar a produção no exterior foi essencialmente uma extensão da teoria neoclássica da distribuição espacial de dotações de fatores, de modo a incorporar produtos intermediários, em conjunto com um reconhecimento de que fatores estratégicos, emergindo de uma estrutura de mercado oligopolística na qual se observava a concorrência entre EMN, influenciavam as respostas das firmas a essas dotações.³³

³² Dunning, John H., Multinational Enterprises and the Global Economy, N. York: Addison-Wesley, 1992, p. 69.

³³ *Ibid*, p. 70.

A deficiência estava em que Vernon, ao menos em seus escritos iniciais, não se voltou para questões organizacionais com muita profundidade. Considerava as vantagens de firmas como, em grande parte, específicas a países. Pouca atenção, quando houve, deu aos tipos de vantagens obtidas a partir das transações trans-fronteiras e da internalização de mercados.

Como Hymer, Vernon deu uma significativa contribuição à teoria das EMN, mas foi circunscrito por seu escopo limitado. Vernon ligou o comércio internacional e a produção no exterior, mas não viu a alocação com base em recursos, através das fronteiras, como um esforço estratégico; pelo contrário, entendeu-a como um axioma específico a países (este tem sido um ponto de crítica realizada a muitos teóricos da firma ou das EMN).

2.5 Em Direção ao Paradigma Eclético

Nos anos 70, assistiu-se a uma nova geração de análises (Magee e Aharoni, por exemplo) testando e elaborando a partir das teorias de Hymer e Vernon. A maioria desses estudos concentrou-se na identificação da significância de ativos *intangíveis* específicos. Buscava-se entender com maior profundidade os tipos de vantagem de propriedade que estavam implícitos em itens tais como capacidade tecnológica, qualificação do trabalho, diferenciação de produto, técnicas mercadológicas e práticas organizacionais. Apesar de lançarem luz sobre uma nova e previamente intocada área de estudo, estas pesquisas não forneceram nenhuma contribuição abrangente para um modelo ou paradigma geral que abordasse todos os tipos de atividades das EMN. Na verdade, na maior parte dos casos, os estudos desta geração de pesquisadores pareciam em geral concluir exatamente o oposto - a atividade das EMN varia ao longo do tempo com relação aos países envolvidos, ao produto em questão e à firma concreta que se estivesse examinando. Esta geração fez incursões em

metodologias de teste empírico, mas sem produzir muito em termos de contribuições teóricas.

Há um acadêmico, Stephen Magee, que se destaca entre seus pares de geração. Sr. Magee, escrevendo em fins dos anos 70, estava particularmente voltado para a tecnologia enquanto um ativo intangível. Partindo das contribuições iniciais de Vernon e Hymer, investigou o modo como a tecnologia contribuía para a internalização por firmas à medida em que passa o tempo. Seu trabalho o levou a estabelecer a categoria “ciclo tecnológico do setor ou ramo de atividade” (*industry technology cycle*), construída a partir da teoria do ciclo do produto de Vernon.

Magee argumentou que firmas envolvidas em setores tecnológicos, ou pelo menos setores nos quais houvesse um componente tecnológico extremamente elevado, tinham uma alta probabilidade de internalizar suas operações, devido a duas razões maiores. Primeiramente, a firma “adquirente” teria pequena probabilidade de pagar um preço que compensasse integralmente a firma detentora. A firma estrangeira ³⁴ (no caso a firma contemplando a possibilidade de investimento no exterior) perceberia que o preço sendo oferecido pela(s) firma(s) nacional(is) estaria abaixo do que poderia ser obtido mediante uso da tecnologia por ela própria, através do investimento direto. Segundo, haveria um receio generalizado de que o licenciador pudesse virar a mesa sobre o licenciador e usar a tecnologia adquirida em desvantagem para a firma que a desenvolveu.³⁵

Nesta época, outro pesquisador, Yair Aharoni, iniciou suas contribuições à teoria das EMN, a partir de um novo e diferente ângulo. O núcleo de seu objeto era o processo de tomada de decisão que firmas domésticas percorrem

³⁴ A teoria de Magee, a despeito de seus avanços para a compreensão do IDE no caso de produtos de alta tecnologia, não examina a situação sob o ponto de vista da firma, o que prejudica sua relevância direta para o presente estudo.

quando contemplam uma expansão para fora de suas operações. O autor cobriu cinco principais áreas de estudo:

- a) que tipos de firmas têm a tendência de se expandir para fora;
- b) como uma firma avalia os custos e os benefícios da expansão para fora;
- c) como uma firma chega à decisão de comprometer recursos com projetos no exterior;
- d) como uma EMN negocia (barganha) com o país hospedeiro; e
- e) como o compromisso no exterior afeta a estratégia global da firma e sua organização interna.

Os resultados de Aharoni concluíram que, entre outras coisas, as firmas com maior probabilidade de contemplar o IDE eram firmas grandes, com ativos suficientes para apostar em situações mais arriscadas. Tendiam a concentrar-se em setores baseados em informação ou tecnologia, os quais lhe concediam uma acentuada dianteira tecnológica sobre seus competidores domésticos (no exterior) e lhe propiciavam um considerável poder de barganha perante governos estrangeiros.³⁶

O próprio Vernon parece ter sido influenciado pelos escritos da recém-chegada classe de pesquisadores sobre as EMN. Em artigos ao longo dos anos 70, veio a reconhecer a relevância das falhas de mercado e a dinâmica da concorrência entre firmas. Seus textos deslocaram-se de sua plataforma teórica do ciclo do produto, baseada na locação, para um modelo mais híbrido que incorporava os resultados dos chamados “organizacionalistas”. Conforme escreve Dunning em sua revisão daquele período:

... Em meados dos anos 70, as duas correntes de explicação das atividades das EMN cujos pioneiros foram Hymer e Vernon começavam

³⁵ Veja, por exemplo, Magee, S.P., “Information and the Multinational Corporation: na appropriability theory of fooreign direct investment”, em Bhagwati, J.N. (org.), The New International Economic Order, Cambridge, Mass.: MIT Press, 1977.

³⁶ Uma boa e concisa revisão de seus resultados pode ser encontrada em Aharoni, Y., “On the Definition of Multinational corporations”, Quarterly Review of Business and Economics, n. 2 (nov-dez), p. 25-30.

a convergir, a despeito do fato de seus focos permanecerem muito diferentes. O enfoque pela organização industrial, que se dirigia à identificação das principais vantagens de propriedade das EMN, passava a reconhecer que a maneira pela qual ativos eram criados, adquiridos e organizados constituía uma vantagem nela mesma. Em meados dos anos 70, o enfoque pela locação/comércio tinha também começado a reconhecer o papel cumprido por imperfeições de mercado, não apenas afetando a propriedade das firmas, como também o modo pelo qual firmas escolhem organizar suas atividades além das fronteiras. Contudo, enquanto Hymer via (o IDE) como uma estratégia agressiva de firmas em busca de avançar seu poder de monopólio, Vernon e seus colegas o percebia mais como uma estratégia defensiva de firmas para proteger posições de mercado existentes.³⁷

A partir das contribuições de Magee, Ahoroni e muitos outros, em adição ao próprio Vernon, logo emergiram mais tentativas de integrar essas similares, ainda que divergentes, teorias das atividades das EMN. Em essência, três teorias holísticas apareceram por esta época, duas das quais são relevantes para nossos fins.³⁸

2.6 Da Teoria da Internalização ao Paradigma Eclético

A teoria da internalização é, sucintamente, uma tentativa de explicar porque atividades além-fronteiras são freqüentemente assumidas pela própria firma, em detrimento de mecanismos tradicionais de mercado. Cresceu em proeminência no final dos anos 70 e início dos 80. Seus traços mais distintivos não são necessariamente o que a teoria tem a oferecer por si só, mas sim o que contribuiu para teorias sibseqüentes, tais como o Paradigma Eclético de John Dunning. A teoria tenta desvelar porque empresas internacionais tendem a

³⁷ Dunning, John H., Multinational Enterprises and the Global Economy, N. York: Addison-Wesley, 1992, p. 73.

³⁸ A terceira teoria, cujo escopo está fora das fronteiras do presente estudo, é a chamada teoria macroeconômica do investimento direto externo. Para uma exposição introdutória deste modelo, veja Dunning, John H., Multinational Enterprises and the Global Economy, N. York: Addison-Wesley, 1992, p. 89-90.

preferir suas próprias hierarquias organizacionais internas e não as “forças tradicionais” de mercado, ou seja, a terceirização da produção e prestação de serviços.

A teoria da internalização tem como princípio básico a idéia de que hierarquias multinacionais representam um mecanismo para reunir e designar atividades de agregação de valor através de fronteiras nacionais alternativo àquele do mercado, bem como que as firmas têm maior propensão a envolver-se em investimentos diretos externos para a concretização dos benefícios líquidos de possuir ambas as operações domésticas e estrangeiras. As transações efetuadas dentro da própria firma (entre sua base doméstica e a subsidiária externa) tendem a ser mais lucrativas do que aquelas oferecidas pelos contratos comerciais externos a ela.³⁹

Em seu formato mais simples, a teoria da internalização prediz que, para produtos intermediários, dados os conjuntos específicos de dotações de fatores e recursos, a atividade das EMN estará positivamente correlacionada com os custos inerentes à organização da atividade transnacional. Busca explicar a combinação horizontal e vertical de atividades transnacionais em termos de custos *versus* benefícios.

P. J. Buckley (veja Buckley, 1990) tem sido o mais prolífico escritor sobre o tema da internalização. Como no caso de muitos antes dele, seu trabalho tem sido freqüentemente tomado como uma teoria geral, mas o próprio reconhece que deveria ser melhor compreendida como um paradigma, ou um modelo para casos específicos.⁴⁰ De acordo com Dunning, trata-se de “... uma teoria geral, haja vista ser capaz de predizer as situações nas quais as firmas escolhem

³⁹ Dunning, John H., Multinational Enterprises and the Global Economy, N. York: Addison-Wesley, 1992, p. 75.

⁴⁰ Veja Buckley, P.J., “Problems and Developments in the Core Theory of International Business”, Journal of International Business Studies, XXI, 1990, p. 656-7.

internalizar mercados estrangeiros... contudo... é melhor descrita como um paradigma do que como uma teoria".⁴¹

Se a teoria da internalização é ou não, efetivamente, uma teoria ou apenas mais um modelo ou paradigma generalizado, corresponde a uma questão de semântica. No entanto, a teoria da internalização é inadequada para os propósitos do presente estudo. Não deveríamos deixar de mencionar, porém, que algumas de suas contribuições são notáveis e foram incorporadas dentro do Paradigma Eclético de Dunning.

2.7 O Paradigma Eclético

O paradigma eclético, um verdadeiro trabalho seminal, é por um lado uma teoria que incorpora muitas de suas predecessoras históricas. No entanto, lança novas luzes em uma área da teoria das EMN tocada apenas superficialmente até então - os motivos e o cálculo que influenciam firmas em seu envolvimento com o IDE. O Paradigma Eclético foi escolhido como base teórica deste estudo por sua abrangência na compreensão da matriz de decisão quanto ao IDE e por seu foco sobre a firma (ao invés do país hospedeiro, ou o próprio produto etc.). O Paradigma Eclético (PE), cujo autor é John Dunning, busca desenvolver não apenas um modelo geral de tratamento das EMN, como explicar o padrão e a extensão da produção e do valor agregado através das fronteiras.

Pode ser relevante destacar o que o PE não é, visto que é fácil ver como ele poderia ser atacado por suas dificuldades de atender alguns critérios aos quais não se propõe⁴². A despeito de buscar abranger o papel do IDE e das

⁴¹ Dunning, John H., Multinational Enterprises and the Global Economy, N. York: Addison-Wesley, 1992, p. 75.

⁴² Isto porque o PE não se enquadra perfeitamente dentro de um arcabouço teórico, *strictu sensu*. É uma ferramenta teórica cujo maior aproveitamento decorre das suas aplicações a casos empíricos.

variáveis financeiras e cambiais, o PE, contudo, tece essas variáveis dentro de um modelo mais geral que explique a atividade das EMN através das fronteiras. Além disso, deve-se ressaltar que o PE é uma teoria positiva e não normativa; descreve o que “é” e não o que “deveria ser”. Sua utilidade é máxima quando aplicada a estudos de caso, dado que nem todas suas variáveis são aplicáveis em todas as circunstâncias, ainda que cada circunstância possa ser enquadrada dentro das condições do paradigma.

O PE se localiza no limiar entre as teorias micro e macroeconômica da firma. Nos termos de Dunning:

...argumenta-se que, para explicar a propriedade daquela produção e a distribuição de outros tipos de produto que requeiram o uso de recursos que não sejam igualmente acessíveis a todas as firmas, dois tipos de imperfeição de mercado devem estar presentes. A primeira é a falha estrutural de mercado que discrimine entre firmas (ou possuidores de ativos das corporações) sua capacidade de ganhar e sustentar controle sobre direitos de propriedade ou de comandar atividades de valor agregado múltiplas e geograficamente dispersas. A segunda é a falha de mercados de produtos intermediários em transacionar bens e serviços a um custo líquido inferior ao que teria de incorrer uma hierarquia.⁴³

Portanto, variáveis como estruturas de mercado, custos de transação e técnicas administrativas são vistas como os principais determinantes externos dos negócios internacionais; não são os únicos, contudo. A distribuição de dotações de fatores e a gestão interna, bem como a capacidade de inovação, a capacidade de assumir riscos e a estratégia se tornam os determinantes internos principais das atividades das firmas. É precisamente a confluência destas duas ordens de determinantes, externos e internos, que capacitam o PE a ter longo alcance e poder explicativo em termos da motivação, em geral, para o investimento das EMN.

⁴³ Dunning, John H., Multinational Enterprises and the Global Economy, N. York: Addison-Wesley, 1992, p. 75.

O traço singular mais saliente do que faz uma EMN diferente de firmas uni-nacionais é o fato de ligar atividades de agregação de valor, através de fronteiras, em uma administração comum de tais atividades. Falhas de mercado permitem que vantagens organizacionais e de propriedade se tornem uma poderosa vantagem a proteger, enquanto a distribuição espacial de recursos imóveis e a estrutura de mercado se tornem vantagens específicas a locações que a firma em geral deseja explorar. É o modo como uma firma avalia essas vantagens que determinam se vale a pena ultrapassar o mercado e internalizar tais atividades.

Quando as empresas de um país se envolvem com negócios em outros, há geralmente vários motivos a considerar. Primeiro, a atividade através das fronteiras pode ser efetuada como um instrumento de oferta para o mercado doméstico, o mercado estrangeiro, terceiros mercados ou ainda uma combinação entre estes. Da mesma forma, os ativos produtivos concretos da EMN podem se localizar em qualquer um dos três locais ou em uma combinação entre eles.

O determinante crucial do investimento externo em um mercado que esteja fora da jurisdição do país de origem é se a firma possui ou não alguma vantagem crucial em ativos sobre a concorrência local.⁴⁴ Em alguns casos, uma mera ausência de competição local pode ser suficiente. Este tem sido historicamente o caso nos mercados de capitais no mundo em desenvolvimento. Em geral, quando as atividades de uma EMN se estende entre países desenvolvidos, a questão da vantagem é mais evidente. De qualquer forma, há uma consideração adicional a ser feita no que diz respeito ao investimento através de fronteiras de uma EMN quando a competição local não é uma barreira.

⁴⁴ Para deixar claro, definem-se ativos aqui no sentido Fisheriano da palavra, conforme citado por Johnson [Johnson, H., Comparative Cost and Commercial Policy Theory for a Developing World Economy, Stockholm and Wiksell, 1968], onde ativos são vistos como recursos capazes de gerar um fluxo futuro de renda.

Quando uma EMN contempla a possibilidade de entrada em um mercado no exterior, é crucial que a empresa também avalie sua capacidade de competir com outras EMN do mesmo setor ou de setores próximos, posto que a presença destas se torna objeto de preocupação - talvez maior do que a própria concorrência de firmas domésticas.

Aquelas características favoráveis que as firmas tomam como vantagens inerentes são, na realidade, vantagens de propriedade (P). Em termos gerais, podem ser divididas em dois grupos: tangíveis e intangíveis.

Tangíveis

- dotações naturais
- força de trabalho
- capital

Intangíveis

- tecnologia
- informação
- capacidades gerenciais
- marketing*
- capacidade empresarial
- sistemas organizacionais
- estratégia
- acesso a mercado⁴⁵

Como se pode ver, os tangíveis, que historicamente têm sido o foco da maioria dos teóricos das firmas, formam o lado curto da lista. O paradigma de Dunning busca juntar as conhecidas vantagens de ativos tangíveis com as menos óbvias vantagens intangíveis, de modo a criar um paradigma geral de explicação dos determinantes P das EMN.

Estes ativos podem estar vinculados a uma localização geográfica específica e serem, portanto, vistos como uma vantagem específica-à-locação (L). Como

⁴⁵ Frequentemente, especialmente no terceiro mundo, o acesso ao mercado é um eufemismo para “conexões”. De particular importância é a prática de EMN em investir com ajuda de parceiros locais sob a insígnia de alívio de risco ou de investimentos. Na realidade, as EMN percebem que, para obter sucesso em mercados atrasados ou em desenvolvimento, ter parceiros locais - ou entrar em consórcio - para abrir portas e facilitar a produção e distribuição se torna até necessário, mais do que simplesmente desejável.

sua contraparte P, estas L têm uma lista particular. As mais comumente consideradas na literatura são: ⁴⁶

- (a) identidades culturais e linguísticas
- (b) contextos legais similares ou previsíveis
- (c) ambientes políticos preditíveis
- (d) ambiente institucional
- (e) estrutura de mercado e
- (f) práticas de regulamentação

Estes ativos podem ser de propriedade [P (O de *ownership* em inglês)] de algumas firmas domésticas e constituírem portanto barreiras a EMN.

Em alguns contextos, para que uma EMN faça o movimento de entrada em um mercado no exterior, somente vantagens-L (em alguns casos apenas uma) são necessárias. Percebe-se ser este o caso em geral entre mercados desenvolvidos e não-desenvolvidos. Comumente, vantagens-P são mais importantes quando, tanto a EMN, quanto os mercados locais caem na rubrica de mercados “desenvolvidos”. Como países desenvolvidos têm práticas regulatórias e de negócios similares, a dianteira competitiva vai para a firma que possua produtos do tipo inovativo ou schumpeteriano.^{47, 48} Entretanto, a estratégia das firmas busca descobrir mercados onde haja combinação de vantagens P-L.

Essencialmente, a atividade das EMN está centrada em descobrir nichos de mercado nos quais sua base doméstica forneça insumos para produtos intermediários para os quais o mercado local forneça as necessárias matérias primas. Este, contudo, é um tema há muito já abordado em divesarsas áreas de

⁴⁶ Dunning apresenta uma lista mais completa que aparecerá mais tarde neste capítulo.

⁴⁷ Dunning, John H., Multinational Enterprises and the Global Economy, N. York: Addison-Wesley, 1992, p. 77.

⁴⁸ Em seu livro, Michael Hobday [Telecommunications in Developing Countries: The Challenge from Brazil, Londres: Routledge, 1990] dá um excelente tratamento de como os negócios nas tecnologias de telecomunicações constituem um exemplo clássico para a teoria schumpeteriana da inovação. (O capítulo 1 é de particular interesse para o leitor).

estudo. Como coloca o próprio Dunning: "se isso fosse tudo a ser dito sobre ele, não precisaríamos de uma teoria separada da produção internacional: uma extensão da teoria do comércio internacional para incorporar o comércio em produtos intermediários... seria suficiente".⁴⁹

A dificuldade enfrentada por muitos teóricos é a de que a teoria neoclássica não consegue resolver as questões da presença de mercados imperfeitos e da mobilidade de recursos. Têm havido muitas tentativas de relaxar alguns de seus pressupostos, mas isso abre novos problemas.⁵⁰ O ponto central, contudo, além das implicações que as dotações de recursos podem trazer à teoria neoclássica do comércio, é o de que a orientação dos neoclássicos está restritivamente apontada para os mercados de bens finais , ao invés dos mercados de bens intermediários .

Como resultado, pouca atenção tem sido dispensada a compreender a organização intra-firma de operações internacionais.⁵¹ Dunning atribui a escassez de literatura com respeito à tomada de decisão específica-a-P como um reflexo do suposto implícito de muitos teóricos de que as firmas se envolvem meramente em uma atividade de valor-agregado. "Os efeitos sobre os padrões de comércio da integração vertical e da diversificação horizontal das firmas ou de sua reação a mercados com incerteza ou, ainda, à intervenção governamental são raramente discutidos na literatura".⁵²

O que diferencia as EMN é a combinação de ambas a diversificação vertical/horizontal e a atividade internacional. De um lado, é a imperfeição de

⁴⁹ Dunning, John H., Multinational Enterprises and the Global Economy, N. York: Addison-Wesley, 1992, p. 77.

⁵⁰ Dunning, John H., Multinational Enterprises and the Global Economy, N. York: Addison-Wesley, 1992, p. 77.

⁵¹ Dunning lista alguns autores que fizeram incursões nesta área de estudo. Sua lista aparece na p. 77 de Dunning, John H., Multinational Enterprises and the Global Economy, N. York: Addison-Wesley, 1992.

mercados internacionais que capacita firmas multi-produtos a ir para o exterior e envolver-se no comércio internacional explorando vantagens específicas-a-L. É a falha de mercado, no contexto internacional que explica porque uma EMN optaria por internalizar suas atividades e tornar-se mais integrada verticalmente, de modo hierárquico, em lugar de utilizar mercados internacionais como condutores de suas transações. É a vantagem-P relativa que fortalece as perspectivas de uma firma no que tange a envolver-se na atividade internacional.

Essencialmente, existem três razões pelas quais o mercado internacional pode falhar na organização de transações internacionais de maneira eficaz:

- (a) compradores e vendedores têm conhecimento assimétrico e, portanto, as conseqüências em última instância das transações que examinam são com freqüência vagas ou ambíguas;
- (b) transações internacionais, em alguns casos, decompõem etapas da produção que, domesticamente, são realizadas em conjunto, resultando assim em uma avaliação ambígua dos custos e benefícios de se utilizar o mercado para a formação de preços em pontos de produção não tradicionalmente separáveis;
- (c) a produção e distribuição internacional pode fortalecer certas áreas da produção onde economias de escala e de escopo ou a diversificação geográfica são relevantes.

No tocante à primeira razão, EMN, "senão por algo mais, [envolvem-se] na produção no exterior para proteger[-se] contra as oportunidades de compradores e vendedores estrangeiros, bem como para contrapesar (e em alguns casos explorar) volatilidade política ou do ambiente".⁵² Estes riscos se aplicam particularmente nos ramos onde massivos investimentos em capital são necessários - como nas indústrias de alta tecnologia com consideráveis custos irrecuperáveis (*sunk costs*) - ou onde as rotas de fornecimento podem tornar-se restritas, onde parâmetros legais possam não ser estritamente obedecidos ou,

⁵² Dunning, John H., Multinational Enterprises and the Global Economy, N. York: Addison-Wesley, 1992, p. 78.

⁵³ Dunning, John H., Multinational Enterprises and the Global Economy, N. York: Addison-Wesley, 1992, p. 78.

ainda, onde seja efetiva a prática estratégica oligopolística de ocupação prévia de mercados locais.

Com respeito à segunda razão acima, cabe notar que muitas vezes a cadeia de valor-agregado no ciclo da produção é mais eficientemente efetuada sob um mesmo comando. Uma descontinuidade intermediária na produção, na qual o produto troque de mãos, pode ensejar uma perda de renda mútua entre comprador e vendedor. Adicionalmente, o investimento através de fronteiras realizado por uma mesma firma a capacita a explorar diferenciais de taxas de câmbio, bem como políticas tributárias divergentes.

A terceira razão pode ser evocada a partir da observação de que alguns ciclos de produção se baseiam em sinergias obtidas na atividade de transformação para tornarem-se lucrativos. Uma ruptura nesta corrente de diversificação, investimentos em capital fixo ou hegemonia regional pode vir a inviabilizar o investimento. Economias de escala, de escopo e de continuidade geográfica podem se fazer presentes em vários níveis, desde a produção direta até a busca de fornecedores, o P&D, a mercantilização, o financiamento e a alocação de risco.

Em resumo, EMN internalizam suas atividades e diversificam suas estratégias de agregação de valor, quer para maximizar rendas, quer para proteger-se de custos desnecessariamente incorridos com a interrupção no desenvolvimento intermediário do produto ou, adicionalmente, para assegurar retornos máximos de suas vantagens de propriedade específicas. Dunning chamou de “internalização” (I) a esse processo.⁵⁴

Vantagens específicas-a-I são aquelas que permitem a uma firma superar os limites tradicionais do mercado e adotar uma estratégia que incorpore

⁵⁴ A genialidade de Dunning não está em ter elaborado o conjunto de vantagens de internalização. Com efeito, conforme citado anteriormente neste capítulo, a significância da internalização de mercados foi exposta por Buckley e outros. Os méritos do enfoque heurístico de Dunning estão em constatar que, somente mediante a ligação entre determinantes de P, L e I, pode-se captar

atividades de agregação de valor endogenamente criada. Tal internalização não é reflexo de falha de mercado no sentido de ausência deste; ao contrário, quando vantagens-I estão presentes, o mecanismo de mercado é menos eficiente do que uma estratégia de valor endogenamente agregado.⁵⁵ Diferentemente de nossas listas prévias de vantagens de propriedade e de locação, não há uma lista concisa que consiga resumir as principais forças atuantes sobre a decisão de internalização - correspondem a elementos específicos em cada caso, os quais, como veremos adiante, se tornam efeitos automáticos para certos tipos de negócios, tais como os serviços de telecomunicações.

Convém ressaltar que tanto os fatores específicos-a-países quanto os específicos-a-firmas entrarão na equação. Dependendo das diversas filosofias ou estratégias intra-firmas, firmas idênticas, produzindo bens similares, podem diferir em termos de estratégia trans-fronteiras. Algumas podem até abandonar o projeto de investimento no exterior.

Para o leitor, pode parecer ambígua a diferenciação entre P, L e I. Pode achar que falta clareza, concisão e fronteiras nítidas entre as vantagens específicas de P, L e I. E ele estará correto! (daí tratar-se de um paradigma *eclético*). O paradigma P-L-I não é uma teoria no sentido estrito da palavra; o que faz é capturar os elementos centrais que afetam as decisões das firmas quanto a envolverem-se em transações através das fronteiras, *enquanto uma unidade*. Fatores P-L-I podem ser dupla ou triplamente contados em um dado cenário - e se espera ocorrer isto, em decorrência da natural interconexão entre propriedade/organização, locação e internalização.

Contudo, como explica Dunning:

integralmente o conjunto de motivações que influenciam a decisão das EMN de investir no exterior.

⁵⁵ É relevante lembrar que “endógeno”, no presente contexto, refere-se simplesmente à continuidade no fluxo de produção de uma firma, ainda que passando por fronteiras nacionais. Não se trata de “novos” processos que sejam repentinamente incorporados na atividade intra-firma.

A despeito dos três conjuntos de fatores explicativos da produção internacional interagirem entre si, há conceitualmente algo a ser dito em favor de considerá-los separadamente. Certamente a locação e o modo de investimento no exterior são decisões razoavelmente independentes que a firma tem de tomar, mesmo que a própria decisão final sobre onde localizar a produção dependa da rede e das características de suas vantagens-P, assim como do modo como avalia que a locação possa ajudá-la a internalizar mercados de produtos intermediários melhor que qualquer outro. Pode também depender da extensão em que possa aumentar suas vantagens-P ou as vantagens do país em que esteja pensando investir, através do poder de barganha que possa ter perante o governo estrangeiro.⁵⁶

2.8 Os Princípios do Paradigma Eclético

Comforme revisto até aqui, há em termos gerais quatro condições que precisam ser atendidas para se entender como uma firma avalia sua capacidade de se envolver em negócios internacionais:

- (a) Vantagens específicas de propriedade (P): aquelas vantagens que as firmas, enquanto EMN, julgam ter sobre firmas concorrentes de outros países. Em termos gerais, essas vantagens assumem a forma de intangíveis, tais como *know-how* ou tecnologias inovativas;
- (b) supondo-se que a condição a seja atendida, existem vantagens de internalização de mercados (I): os benefícios que as firmas presumem auferir mediante manutenção de maior controle hierárquico ou comando sobre seu produto, em lugar de vendê-lo através de um mecanismo de mercado;
- (c) supondo-se que ambas a e b sejam satisfeitas, há uma consideração adicional conhecida como vantagens específicas de locação (L): quando uma firma avalia que limitadas dotações de um país hospedeiro concedem uma vantagem adicional para entrantes estrangeiros; e

⁵⁶ Dunning, John H., Multinational Enterprises and the Global Economy, N. York: Addison-Wesley, 1992, p. 80.

(d) supondo-se que a, b e c sejam cumpridas, uma firma deve decidir se faz parte de sua estratégia de longo prazo envolver-se em um mercado estrangeiro.

A decisão de uma EMN quanto a entrar em um mercado no exterior, em lugar de vender ou licenciar, é uma função das quatro condições acima. Apesar de não haver seqüência temporal explicitamente associada no PE, uma firma deve primeiro avaliar suas vantagens-P específicas, antes de fazê-lo para as vantagens-L e -I. Adicionalmente, todos esses princípios do paradigma eclético não são absolutos, mas relativos à concorrência, quer seja esta local ou também estrangeira.

A firma A pode possuir vantagens P-L-I no país X, mas ainda assim desistir da opção IDE, se percebe que seu competidor mais próximo, firma B, tem vantagens P-L-I que superam sua própria composição dessas vantagens. Contudo, firma A pode decidir investir no país Y, mesmo se for para defrontar-se com a firma B, se imagina que suas vantagens P-L-I são superiores àquelas da firma B no novo cenário. Portanto, fatores P-L-I explicam a decisão quanto ao IDE em quase todas as decisões a respeito da travessia de fronteiras, ainda que estas possam variar de caso a caso.

A tabela abaixo lista os esboços feitos por Dunning a respeito das vantagens P-L-I específicas. Uma distinção pode ser efetuada entre aqueles fatores do PE que podem disparar um ato inicial de IDE, ao passo que outros podem justificar atitudes posteriores (secundárias) de IDE, especialmente aquelas concernentes a questões de comando geográfico.

O Paradigma Eclético da Produção Internacional ⁵⁷

1. Vantagens específicas de propriedade de uma empresa de uma nacionalidade (ou filiais da mesma) sobre as de outra nacionalidade:

- (a) Direitos de propriedade e/ou vantagens de ativos intangíveis (Oa); a estrutura de recursos (ativos) da firma. Inovações de produto, gestão da produção, sistemas organizacionais e mercadológicos, capacidade de inovação, organização do trabalho, conhecimento não-codificável: "banco" de experiência de capital humano; mercadologia; financeiro, *know how* etc. Capacidade de reduzir custos de transações intra e/ou inter-firmas.
- (b) Vantagens de comando comum, ou seja, de organizar Oa com ativos complementares (Ot).
 - (i) aquelas que plantas filiais de empresas já estabelecidas podem usufruir em relação a firmas novas. Aquelas resultantes principalmente de tamanho, diversidade de produto e experiências de aprendizado empresarial (por exemplo, economias de escopo e de especialização). Acesso exclusivo ou favorecido a insumos (p. ex., trabalho, recursos naturais, finanças, informação). Capacidade de obter insumos em condições favorecidas (p. ex., como resultado de tamanho ou influência monopsonica). Capacidade da firma matriz de construir relações de produção e cooperação inter-firmas. Acesso favorecido ou exclusivo a mercados de produtos. Acesso a recursos da matriz a custos marginais. Economias de sinergia (não apenas na produção, mas também na compra, na comercialização, nas finanças etc.).
 - (ii) aquelas que nascem especificamente por causa da multinacionalidade. Esta aumenta a flexibilidade operacional propiciando maiores oportunidades de arbitragem, deslocamento de produção e busca global de fornecedores. Acesso mais favorecido a mercados internacionais e/ou melhor conhecimento destes (p. ex., para informação, financiamento, trabalho etc.). Capacidade de tirar vantagem de diferenças geográficas em dotações de fatores, intervenção governamental, mercados etc. Capacidade de diversificar ou reduzir riscos (p. ex., entre diferentes áreas monetárias e/ou cenários políticos e culturais). Capacidade de aprender a partir de diferenças sociais em processos e sistemas organizacionais e gerenciais. O balanceamento entre economias de integração precisam responder a diferenças em recursos e demandas de consumidores específicos a cada país.

2. Vantagens de incentivo à internalização (isto é, de livrar-se de ou explorar falhas de mercado)

- Evitar custos de busca e de negociação
- Evitar custos de risco moral e seleção adversa e proteger reputação da firma
- Evitar custos de contratos quebrados e conseqüente disputa judicial
- Incerteza do comprador (sobre natureza e valor dos insumos, p.ex., tecnologia vendida)
- Quando mercados não permitem discriminação de preço
- Necessidade do vendedor de proteger qualidade de produtos intermediários ou finais
- Capturar economias de atividades interdependentes (veja-se b acima)
- Compensar a ausência de mercados futuros
- Evitar ou explorar intervenção governamental (quotas, tarifas, controles de preços, diferenças tributárias etc.)
- Controlar fornecimento e condições de venda de insumos (inclusive tecnologia)

⁵⁷ Adaptado de Dunning, John H., Multinational Enterprises and the Global Economy, N. York: Addison-Wesley, 1992, p. 81.

Controlar escoadouros de mercado (inclusive aqueles passíveis de uso por concorrentes)
 Capacidade de estabelecer subsídios-cruzados, formação predatória de preços, lideranças e retardos, preços de transferência anquanto estratégia competitiva (ou anti-competitiva)

3. Variáveis Específicas à Locação (que podem favorecer países de origem ou hospedeiros)

Distribuição espacial de mercados e de dotações naturais ou criadas de recursos
 Preços, qualidade e produtividade de insumos (p.ex., trabalho, energia, materiais, componentes, bens semi-acabados)
 Custos internacionais de transporte e de comunicação
 Incentivos e desincentivos a investimento (inclusive requisitos de desempenho)
 Barreiras artificiais ao comércio de bens e serviços (p.ex., controles de importação)
 Infraestrutura e aspectos sociais (comerciais, legais, educacionais, transportes e comunicação)
 Diferenças ideológicas, linguísticas, culturais, de negócios e políticas entre países
 Economias de centralização de P&D, produção e comercialização
 Sistemas econômicos e estratégias governamentais: o arcabouço institucional para alocação de recursos

Dunning bifurcou sua análise de vantagens específicas a P entre Pa (vantagens de propriedade de ativos intangíveis) e Pt (vantagens de minimização de transações). Vantagens Pt capacitam a firma a buscar estratégias internacionais nas quais linhas de produto possam ser dispersas entre várias nações e o alívio de risco possa ser separado.

Uma importante ressalva a respeito do Paradigma Eclético de Dunning é a de que não faz predições sobre que tipos de firmas ou países estão mais aptos a envolver-se com IDE ou serem fortes nas categorias P, L e I. Apenas sugere que as dotações dos fatores P-L-I são certamente desiguais entre os países do mundo, o que exige um paradigma como o de Dunning.⁵⁸ A tabela a seguir indica, de um ponto de vista teórico, o modo pelo qual os princípios do PE interagem com variáveis regionais e de país, de ramos específicos e de firmas.

⁵⁸ Um aviso adicional, quase óbvio, diz respeito aos pressupostos estáticos. O Paradigma Eclético reconhece que as decisões tomadas no tempo t_0 podem muito bem afetar decisões (e conseqüências) no tempo t_n e assim por diante. Do mesmo modo, uma composição particular de P-L-I de uma firma pode mudar entre os momentos t_0 e t_n e, destarte, o PE serve somente para análises de decisão instantâneas de investimento.

Outra consideração a ser feita concerne ao modo como a teoria de Dunning pode ser moldada para adequar-se a situações específicas de análise. Quer seja observada do ponto de vista do país, do setor ou da firma, a teoria de Dunning pode sempre prover alguns parâmetros gerais.

Mais tarde, em nossa análise da avaliação, pela BellSouth, das oportunidades de investimento no mercado brasileiro de telefonia celular sem fio, focalizaremos a última destas condições - a visão da firma. Segue-se agora um *check-list* de Dunning para análise de cross-section por país, ramo de atividade e firma, ilustrando como características de P-L-I variam conforme as circunstâncias⁵⁹

| Variáveis PLI | Variáveis Estruturais | | |
|-------------------------|---|--|--|
| | País ou Região | Setor ou Ramo de Atividade | Firma |
| Propriedade P | Dotação natural de fatores de produção (matérias primas e trabalho) e tamanho de mercado. Política do governo perante inovação e proteção de direitos proprietários, competição, educação, e treinamento, e estrutura de setores de produção. Política do governo face a internalização de negócios e as alianças transnacionais. A cultura organizacional e o ethos face a criação de riqueza. A natureza da liderança corporativa e as rivalidades entre firmas e/ou cooperação entre si. | Intensidade tecnológica; natureza das inovações; grau de diferenciação de produtos (se existem economias de escala); economias de transação (se existem economias de escopo); importância de acesso favorecido aos insumos e/ou mercados | A estrutura da base de ativos, tamanho e grau de produção, processo ou diversificação de mercado; grau de inovação no mercado, voltada para marketing, e/ou estável (com respeito a fontes de mercados de insumos.); e até que ponto existem economias de fusão e visão de empreendimentos mútuos, atitudes face o risco e a estratégia de acumulação de ativos. |
| Internalização I | Intervenção governamental e seu apoio as EMNs a internalizar seus quefazeres (transferência preços); atitude do governo vis-à-vis fusões; diferenças entre países quanto a custos de negócios; validade de contratos; incerteza do comprador; adequação de infraestrutura educacional e tecnológico nos países hospedeiros, e habilidade de absolver transferências contratuais de recursos. | Grau de integração horizontal e vertical (para controlar insumos ou mercados); questão de se pode-se arranjar as vantagens de internalização dentro de acordos contratuais; utilização de vantagens de propriedade; até que ponto existem vantagens locais para as firmas indígenas; especialização de produção e divisão de trabalho | Procedimentos organizacionais da empresa e diversificação; atitudes perante licenciamento, franquias, e assistência técnica, até que ponto pode-se controlar os procedimentos contratuais |
| Localização L | Distância física e psicológica entre os países; intervenção governamental (i.e. tarifas, quotas, impostos, favorecimento às firmas nacionais, etc.) | Origem e distribuição de recursos imóveis; custos de transporte de produtos intermediários e finais; barreiras de entrada; natureza da concorrência entre a firma e seus ramos de atividade (o setor como um todo); pode-se dividir as atividades dentro da firma; significado de variáveis locacionais; incentivos impositivos, custos de energia e comunicação | Estratégia gerencial face envolvimento estrangeiro; idade e experiência da firma no exterior (posição no ciclo do produto); variáveis psicológicas (cultura, língua, arcabouço legal e comercial); atitude face centralização de funções como P&D, alocação de mercados, portfólio de expansão geográfica e diversificação face risco |

Source: Dunning, 1992

A relevância do caráter interdisciplinar do enfoque de Dunning está implícita no quadro. Talvez o Paradigma Eclético seja apenas o começo de uma nova tendência de conexão eclética de áreas de estudo para alcançar-se uma

compreensão mais completa da atividade das EMN.⁶⁰ “...Para compreender adequadamente as formas, o conteúdo e as conseqüências da emergente globalização da atividade econômica, o pesquisador dos negócios internacionais necessita ser muito mais eclético em sua preparação intelectual”.⁶¹

2.9 Vantagens Específicas de P-L-I para Operadores em Telecomunicações

Apesar de termos exposto o arcabouço para a análise de motivação das firmas no estilo de Dunning, ainda mais pode ser dito com respeito ao Paradigma Eclético no setor de telecomunicações. O próprio Dunning faz escassas referências a aplicações de sua teoria de P-L-I às telecomunicações, embora teça algumas específicas observações sobre o ramo de serviços como um todo.

O ramo de serviços é o setor de mais rápido crescimento na economia globalizada dos anos 90. Já nos anos 80, pesquisadores como Casson perceberam o impacto que a indústria de serviços exerceria sobre os negócios globais. Casson argumentou que as EMN se tornariam os atores predominantes na economia de serviços internacionais então em emergência.⁶²

1992, p. 84.

⁶⁰ Como exemplo de outros membros novatos nesta linha de análise, veja Cantwell, J.A., “The changing Form of Multinational Enterprise Expansion in the Twentieth Century”, *em Historical studies in International Corporate Business*, Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

⁶¹ Dunning, J. H., *The Globalization of Business*, Londres: Routledge, 1993, p.38.

⁶² Veja Casson, M., *The Firm and the Market*, Oxford: Basil Blackwell Press, 1987.

A análise de Dunning conclui que existem várias diferenças básicas entre os ramos de bens e de serviços. Entre os traços mais salientes que as diferenciam, refere-se a:

- (a) os ramos de bens têm origem, freqüentemente, na locação física de recursos naturais;
- (b) alguns ramos produtores de bens necessitam de um mercado global para distribuir com lucro seu produto, em decorrência da pura natureza de seu investimento em capital (economias de escala);
- (c) a divisão internacional do trabalho tornou-se um elemento importante dos ramos de bens;
- (d) o setor de serviços, em vários casos, é freqüentemente auxiliado por agências de desenvolvimento ou por baixas taxas de empréstimos internacionais e
- (e) em geral o setor de serviços não é intensivo em capital.⁶³⁶⁴

Trata-se de assertivas relevantes, mas sem fornecer-nos grande *insight* sobre os determinantes P-L-I presentes nas telecomunicações.

O setor de telecomunicações é muito diferente dos demais setores dentro dos serviços. A principal dificuldade para avaliar o setor em termos de análise P-L-I está em que as telecomunicações incorporam muitas áreas diferentes de negócios e, raramente, pode-se encontrar uma firma - uni-nacional ou multinacional - que ofereça a cesta completa de produtos de serviços dentro do setor.

O primeiro passo a ser tomado é separar serviços de telecomunicações dos produtores de equipamentos de telecomunicações. Em alguns casos, como outrora na AT&T (pré-1984), uma mesma empresa estava envolvida em pesquisa de alta tecnologia e produção de equipamentos, além de atuar como o operador efetivo de serviços.⁶⁵ Apesar deste ser um caso extremo, é fácil ver

⁶³ Dunning, J. H., The Globalization of Business, Londres: Routledge, 1993, p.44-48.

⁶⁴ Embora no setor de telecomunicações, os custos tendem a ser muito elevados. Isto será abordado em diante.

⁶⁵ Veja a "homepage" da AT&T na internet para uma história integral da empresa até sua decomposição no início dos anos 80. (<http://www.att.com/corporate/restructure/history/html>)

como operadoras, as provedoras de serviços, podem na realidade ser tão diversificadas a ponto de produzirem tanto bens como serviços.

Outro ponto a ser considerado é a questão quanto a se telecomunicações são de veras um serviço, dado que muitas vezes produtores de equipamentos - particularmente de produtos de comunicação de alta tecnologia - são contados como parte do ramo de serviços. Ou seja, embora se tratará aqui o setor de telecomunicações como um serviço, cabe ressaltar que não se enquadra perfeitamente dentro do que Dunning esboça como um "serviço." Este é o caso se estas empresas estão envolvidas com operadoras em *joint ventures* ou em contratos de longo prazo. Contudo, permanece o ponto de que, para tratar o setor de telecomunicações a partir de um ponto de vista puramente teórico,⁶⁶ deve-se generalizar e colocar telecomunicações sob alguma faixa.

Segue-se uma tentativa de elaborar, a partir do que Dunning aludiu, sugeriu ou afirmou diretamente, uma lista acerca do setor de telecomunicações. Deve-se não esquecer que não se trata de criação de um novo modelo, mas sim de construir um arcabouço que busque incorporar as características de P-L-I presentes nas telecomunicações.

O Paradigma Eclético Aplicado às Telecomunicações:

Determinantes P-L-I⁶⁷

| (P) Propriedade/organização | (L) Locação | (I) Internalização |
|---|---|--|
| - tecnologia intensiva em em conhecimento | - políticas de telecomunicações e regulamentação federal | - altos custos fixos exigem consórcios |
| - economias de escala (alto investimento de capital) | - termos contratuais de licenciam. | - controle de qualidade conclama controle |
| - apoio governamental | - cultura/linguagem - topografia | hierárquico |

⁶⁶ Nos capítulos posteriores, se discutirá elementos específicos do setor de telecomunicações, especificamente com relação às empresas operadoras na telefonia celular.

⁶⁷ Este quadro está baseado no trabalho de Dunning, J.H., The Globalization of Business, Londres: Routledge, 1993, mas muitas outras fontes foram usadas, inclusive Santoro, Carolina Z., A Internacionalização dos Serviços de Telecomunicações e a Estratégia da Telefónica de Espanha, monografia de graduação, IE-UNICAMP, 1995, (mimeo.).

- | | | |
|----------------------------------|----------------------------------|-------------------------|
| - economias de escopo | - variáveis econômicas | - maximização de rendas |
| - reputação de qualidade | - talento local | |
| - <i>sourcing</i> internacional | - proximidade de outros mercados | |
| - experiência em outros mercados | - distância da matriz | |
| - P&D superior | - ambiente político | |
-

Conforme mencionou-se anteriormente, a análise se dará sob o ponto de vista da firma e, conseqüentemente, nossa abordagem ao IDE terá três eixos definidores, a partir dos quais nossa análise na análise final estará baseada: (a) uma firma; (b) uma firma no setor de telecomunicações e (c) uma firma no setor de telecomunicações que atua como operadora a longa distância (*carrier*). Com isto em mente, cumpre esboçar algumas qualificações adicionais, aludidas por Dunning, que permitem a separação entre tipos específicos de vantagens P e L.

Conforme foram apresentadas antes, vantagens de propriedade e organização, locacionais e de internalização constituem as principais razões para que firmas busquem oportunidades internacionais de negócios. Na área das telecomunicações, há espaço para uma catalogação mais específica daquelas vantagens P-L-I, a partir de sua aplicação ao caso de operadores internacionais. Vantagens-P podem ser repartidas em duas categorias: ativos intangíveis de conhecimento específico-à-firma e por ela apropriado (vantagens Pa) e vantagens de complementariedade que surgem em função de uma multinacionalidade da firma (Pt). Dada a interconexão destas características de P-L-I, haverá uma (esperada) superposição.

As vantagens de propriedade que se relacionam especificamente a conhecimento/experiência podem ser analisadas em termos de vantagens Pa históricas, técnicas, mercadológicas, financeiras e concorrenciais. Segue-se uma lista de algumas destas características:

Pa Históricas

- uma rica história da empresa, com muitas experiências em ambientes diversos e desafiadores
- liderança gerencial e técnica competente que adquiriu experiência naqueles ambientes diversos e desafiadores
- processo cuidadoso de recrutamento que atraia peritos em telecomunicações com extensa experiência internacional de outras firmas para dirigir suas operações no exterior

Pa Técnicas

- instalações de P&D conforme o estado-das-artes e especificamente o *know-how* associado a tais instalações
- relações adequadas com fabricantes de equipamentos ao longo do mundo
- tradição de capacidade de inovação em campos da fronteira, tais como comunicação móvel
- recebimento de subsídios e ajuda governamentais para projetos de pesquisa

Pa Mercadológicas

- reconhecimento da marca registrada
- experiência publicitária com base no mercado de origem
- experiência em lidar com clientes similares aos do mercado hospedeiro

Pa Financeiras

- acesso a instituições de financiamento de alto nível
- excelente cotação (*rating*) externa à empresa

Pa Concorrenciais

- recursos substanciais (pelo menos iguais) em relação a outros concorrentes
- fortes parceiros locais

Ativos complementares (Pt) são vantagens oriundas da multinacionalidade. Podem ser divididos entre vantagens que pertencem estritamente à presença internacional por si só e aqueles que são específicos a consórcios, quando se aplica (ou seja, as vantagens auferidas através dos parceiros de consórcios Pt).

Ativos de Multinacionalidade (Pt)

- experiência internacional rica em serviços a serem oferecidos
- registro provado de lidar com outros mercados regionais
- entendimento das táticas de ofertantes de lances, tendo experiência ampla trabalhando ou concorrendo com eles em outros mercados regionais
- penetração internacional capacita a firma a atuar com arbitragem e futuros de modo a minimizar riscos cambiais

Vantagens de Consórcios⁶⁸ (Pt)

- conhecimento extensivo de instituições políticas locais
- “conexões”
- laços linguísticos e culturais
- familiaridade com condições econômicas
- compromissos financeiros diminuídos
- ganhos de associação com capital local em circunstâncias onde bancos locais se beneficiem de políticas governamentais nacionalistas
- baixo risco político (decisão governamental de reverter políticas) quando grupos locais estão envolvidos

O paradigma do professor Dunning também enfatiza a importância das vantagens de internalização. Estas decorrem do movimento para o exterior. Do ponto de vista teórico de Dunning, a internalização é um mecanismo de defesa contra a falha de mercado. Imperfeições, quer sejam de mobilidade imperfeita de recursos ou de capital, impedem empresas de vender seu produto ou sua *expertise* em um mercado. Podem ser desmembradas em vantagens estratégicas, técnicas e fiscais/financeiras.

Vantagens-I Estratégicas

- compradores inexistentes no país hospedeiro
- experiência na região; diversificação regional
- experiência com várias formas de licenciamento e desregulamentação
- altos custos fixos necessitados por parcerias (consórcios)
- a possibilidade de saltar para serviços próximos

Vantagens-I Técnicas

- competência no serviço a ser fornecido

⁶⁸

Deve-se notar que as vantagens dos consórcios poderiam ser contados duas vezes, sendo locacional também porque dificilmente se consegue delimitar onde um conhecimento do mercado local para de ser conhecimento e portanto proprietário e quando ele começa ser locacional.

- pode ser capaz de transferir conhecimento e participar em privatizações futuras

Vantagens-I Fiscais/Financeiras

- transferência via preços e de impostos
- penetração internacional capacita firmas a arbitrar entre riscos cambiais

O local escolhido para o direcionamento da inversão é também uma variável altamente complexa e exige seu próprio conjunto particular de detalhamentos específicos-à-locação. Há um certo número de vantagens específicas a locações a ser considerada.

Vantagens-L Geográficas

- proximidade a outros mercados na região
- escolha de grupos que possuem um alto nível de conhecimento local e as importantes "conexões"
- uma proximidade relativa entre os mercados de origem e o hospedeiro

Vantagens-L Institucionais e Econômicas

- moeda estável
- compromisso reforçado com a democracia
- eleitorado centrista não propenso a apoiar mudanças aleatórias e imprevisíveis na política
- confiança internacional no compromisso dos administradores quanto ao processo de privatização
- grande demanda reprimida
- serviços principais atrasados
- alta renda (PNB) por habitante (ou alto crescimento percentual na renda por habitante)

Vantagens-L Regulatórias/Governamentais

- intenção pelo país hospedeiro de revitalizar o setor antes da venda/liberalização
- normas favoráveis para a estrutura regulatória
- requisitos de desempenho razoáveis
- sucesso governamental comprovado na aniquilação de facções oposicionistas

Outras Vantagens-L

- ampla base local de recrutamento de qualificações/talentos

- política governamental crescentemente favorável a respeito de investidores/residentes estrangeiros (p.ex., visas, burocracia etc.)

A esta altura, temos já estabelecido um modelo operacional sobre o qual podemos colocar nosso estudo de caso. Certamente, devemos lembrar que as características acima se referem às telecomunicações como um todo, ao passo que o estudo de caso se debruçará em um nicho específico dentro as comunicações de fronteira – a telefonia celular. Nos capítulos subseqüentes, o leitor verá os detalhamentos, para operadores de telecomunicações, da tradicional análise paradigmática P-L-I.

Nos capítulos 3 e 4, o autor retornará ao detalhamento quando analisarmos as vantagens locacionais para o investimento no mercado celular brasileiro. No capítulo 5, o autor discutirá em maior profundidade as vantagens específicas auferidas pela BellSouth mediante sua entrada no leilão brasileiro para a Banda-B celular.

3. TELEFONIA CELULAR NA AMÉRICA LATINA

3.1 Telefonia Celular: Efeito Substituição na Telefonia

A principal razão pela qual a telefonia celular na América Latina tornou-se um negócio altamente lucrativo é a demanda reprimida por serviços básicos que existe em quase todos os mercados dessa região. Um alto nível de demanda latente é o produto de níveis baixos de investimento que levaram a uma oferta inadequada por parte de provedores públicos de serviço básico convencional, além de uma oferta insuficiente de serviço de telefone celular. A telefonia celular, devido às vantagens advindas do seu menor custo relativo e rápida implantação, serve como substituto de serviços básicos inadequados.

Deve-se mencionar que outro fator que torna o mercado atual tão atraente desde o ponto de vista dos investidores estrangeiros é sua rentabilidade dentro dos atuais parâmetros tarifários que possibilitam altas taxas de retorno fazendo com que telefonia celular seja um negócio altamente lucrativo. Estas altas taxas de retorno têm atraído não apenas investidores com especialização na área de telecomunicações. Bancos, *holdings* familiares, e empresas de mídia, entre outros, têm expressado muito interesse no setor.

Uma breve antevisão de alguns fatos ilustra a importância da telefonia celular na região:⁶⁹

⁶⁹ Fatos citados na Gazeta Mercantil, 17-6-96, p.C-6.

- A América Latina, entre 1990 e 1996, teve a maior taxa de crescimento em comunicações celulares no mundo;
- A penetração celular na América Latina é a maior, quando comparada a de todos os outros mercados emergentes;
- Entre 1990 e 1997, a oferta de serviços de telefonia celular nos países da região triplicou, com a demanda crescendo a 105% ao ano, enquanto nos Estados Unidos a taxa foi de 44%.

Longas filas de espera por instalação de serviço fixo, principalmente em função do baixo investimento nas Redes Públicas Comutadas de Telefonia (*Public Switching Telephone Networks*), é um indicador da tendência de alto crescimento das tecnologias de serviços não-básicos (NSBs) como a telefonia celular. A International Telecommunications Union (ITU) apresenta uma lista de atrasos médios por país para períodos de instalação em vários países latino-americanos. Como se pode ver, há uma grande disparidade. Contudo, mesmo os países com menor espera média são bem além da espera usual para aqueles usuários acostumados com instalação no dia seguinte a pedidos. Abaixo estão alguns dos exemplos significativos:

Anos de Espera Média para Serviços *Mainline* em Países na América Latina

| PAÍS | ANOS DE ESPERA |
|-------------|----------------|
| Honduras | 18-20 |
| El Salvador | 11 |
| Guatemala | 7 |
| Perú | 4+ |
| Venezuela | 3+ |
| Colômbia | 3 |
| Bolívia | 3 |
| Costa Rica | 3 |
| Uruguai | 2 |
| Argentina | 1-2 |
| Paraguai | 1+ |
| Panamá | 1+ |
| Chile | 1 |
| Brasil | 1 |
| México | 2 (months) |

Fonte: ITU (Abril, 1997)⁷⁰

Deve-se observar que, nos países maiores, como o Brasil, a estatística pode ser algo enganadora, em decorrência do tamanho e da variabilidade de serviços e instalação dentro do país. O tempo de espera médio pode ser, no caso do Brasil, um ano. Mas isso pode significar uma questão de meses ou semanas para instalação em regiões de alta densidade, sendo mais longa em áreas remotas ou rurais de serviço.

O serviço celular parece beneficiar-se das mais altas taxas de sucesso se acompanhado por capacidades de serviço básico funcionais e modernizadas. Contudo, embora haja um certo grau de dependência em instalações das Redes Públicas de Comutação de Telefonia, peritos na área como o vice-presidente da

USWEST Bob Lamb dizem que o maior problema na América Latina como em outros países em desenvolvimento não são as RPCTs inadequadas; segundo este perito, os elevados custos de instalar os *loops* locais fazem com que muitas residências e casas de comércio fiquem sem chances de obter serviços básicos⁷¹.

Há várias características que diferenciam os mercados celulares na América Latina de outros mercados no mundo. Entre as mais salientes estão:

- (a) economias com altos coeficientes de Gini combinados com alto crescimento;⁷²
- (b) instalações de Redes Públicas de Comutação de Telefonia de baixa qualidade e carentes de investimento;
- (c) alta concentração de usuários residenciais e não-comerciais relacionados;
- (d) menor demanda VAS;
- (e) alto risco de crédito;
- (f) altas taxas de licenciamento e outros requisitos de repartição de receita estabelecidos pelo governo;
- (g) liberalização⁷³ de mercados;
- (h) alto grau de exigências mercadológicas; necessidade de diferenciação de produto e de marca;
- (i) baixas barreiras à entrada para consumidores; e

⁷⁰ Veja ITU homepage: <http://www.itu>

⁷¹ Entrevista com Bob Lamb, 1-8-97.

⁷² O coeficiente de Gini é um indicador de distribuição utilizado pelo Banco Mundial e outras agências de desenvolvimento, além de economistas, para mensurar as disparidades de renda no mundo em desenvolvimento. Essencialmente, põe em um gráfico as percentagens de renda em um eixo vertical e as percentagens da população no horizontal. Uma linha reta de 45 graus originada em zero representa uma sociedade perfeitamente igualitária, com 1% da renda pertencendo a 1% da população e 50% da renda pertencendo a 50% da população etc., com a área sob a curva medindo 1. Um país perfeitamente desigual seria um no qual toda a renda pertence a um indivíduo. Tal cenário seria descrito por uma linha vertical (1,0) indo até (1,1), com a área total sob a curva se igualando a zero. Como todos os países têm disparidades de renda, as curvas empíricas ficam sempre algo sob a linha de 45 graus. O coeficiente mede a área entre a curva de distribuição de renda de um país e linha ótima de 45 graus. O Brasil tornou-se notório por seu coeficiente de Gini aproximadamente de 0,6, um dos piores do mundo. Poucos países no mundo podem exibir um coeficiente menor que 0,3.

⁷³ Veja definições no capítulo 1.

(j) uso de celular associado a prestígio e classe.

Essas características ressaltam a necessidade de análises distintas da telefonia celular latino-americana, seja do ponto de vista dos reguladores, seja dos investidores/operadores⁷⁴. O elemento paradoxal que mais chama a atenção é o fato de que, a despeito dos baixos níveis de renda total e por habitante da região e dos altos coeficientes de Gini, particularmente nos países de maior população, o investimento em telefonia celular é um negócio altamente próspero com um baixo período de retorno do investimento. Isto se dá apesar dos custos em geral elevados de entrada, tais como as concessões e outras exigências financeiras e de desempenho que são habituais na região.

Diferentemente de muitos outros serviços no setor de telecomunicações, a natureza da telefonia celular é favorável à rápida expansão e em um tempo mínimo até a oferta efetivada de serviço (*TTS --Time to Service*). Na Argentina, a operadora beneficiada com a concessão para o interior do país foi capaz de desempenhar o grande feito de instalar 900 centrais de celulares, cobrindo mais de um milhão de milhas ao quadrado, em 30 dias.^{75 76} No México, os feitos realizados foram ainda mais impressionantes, com operadoras não-*wireline* capazes de instalar-se e funcionar em menos de nove meses.

⁷⁴ Este ponto foi salientado pelo jornalista Ethevaldo de Siquiera durante uma entrevista no dia 20-5-97 no Rio de Janeiro mas foi respaldado pela analista de telecomunicações do Merrill Lynch, Meredith Prichard numa entrevista no dia 30-5-97 em Nova Iorque.

⁷⁵ Veja a "homepage" da International Telecommunications Union: <http://www.itu>.

⁷⁶ Segundo o ITU (Homepage, maio, 1997), isto foi um tempo record e, vale dizer, o TTS de serviços celulares é bem aquém do TTS para a instalação de rede fixa.

Como foi mencionado rapidamente no início da seção, as redes de celular têm algumas vantagens intrínsecas em relação à infra-estrutura fixa. As duas vantagens que se destacam são: (a) o uso de estações de base de rádios (RBS) ao invés do *loop* local (o que evita disputas sobre direitos de passagem) e (b) a digitalização, que faz da expansão da capacidade de tráfego uma questão menor. Por outro lado, um gargalo pode aparecer quando as existentes frequências de rádio não são bem administradas pelas autoridades regulatórias.

Apesar da baixa demanda da região por VAS, freqüentemente as operadoras em concorrência voltam-se para *voicemail*, *call forwarding*, *call-waiting*, *roaming*, *itemized billing*, serviços de informação e um conjunto de outras opções para atrair clientes a usar seu serviço, mesmo com a falta de interesse natural na base dos clientes por estas opções⁷⁷. Pode-se dizer que os clientes de telefonia celular latino-americanos são, em comparação com suas contrapartidas norte-americanas, muito mais conhecedores das opções e dos componentes de telefonia celular, além de muito mais discriminadores, particularmente a partir de marcas. "Marketing" é um fator mais relevante na América Latina do que em quase todos os outros mercados de telefonia celular no mundo⁷⁸.

Com tanta necessidade por serviços capazes de superar as limitações do serviço básico, além da dinâmica de serviços VAS e as táticas mercadológicas

⁷⁷ Como mencionou-se anteriormente, a demanda por VAS - *value added service* - é menor na América Latina devido ao uso diferenciado dos países mais desenvolvidos

específicas `a região, cumpre estudar o crescimento da telefonia na região. Em relação a penetração de assinantes de serviço celular na América Latina, observa-se que ela está, em geral, abaixo de 1%. Como foi salientado anteriormente, na maior parte dos casos não se trata de uma questão de demanda insuficiente; a demanda latente tem sido um grande desafio para os serviços celulares geridos pelo Estado e um traço consistentemente atraente para que operadoras investiguem oportunidades de negócios na região.

Muitos dos países na região que já privatizaram suas operações celulares nas bandas-A e as operadoras da banda-B estão começando a experimentar tecnologias digitais. É através da tecnologia digital e da PCS que a telefonia celular terá os maiores ganhos em penetração por habitante. Em 1995, somente Porto Rico ⁷⁹ e Colômbia tinham alguma penetração digital significativa. Este cenário estará mudando drasticamente ao longo dos próximos anos. Por volta do ano 2000, a maior parte do crescimento de celulares será digital e, em 2003-4, o crescimento com base analógica terá cessado.

Um dos principais motivos para que a penetração celular (analógica e digital) latino-americana esteja tão abaixo de outros mercados é o de que a

(substituição de serviço mainline em vez de complemento) mas os servidores acabam voltando-se ao VAS para razões mercadológicas.

⁷⁸ Entrevista com Meredith Prichard no 30-5-97, em NYC.

⁷⁹ Porto Rico é uma anomalia em termos de análise da telefonia celular na América Latina por causa de sua vinculação com os Estados Unidos. Neste sentido, foi sempre visto como um outro mercado quando os Estados Unidos estavam movendo-se rumo às tecnologias digitais.

região tem tido tecnologias celulares por menos de uma década.⁸⁰ A Argentina abriu o caminho em 1989,⁸¹ e desde então a maioria dos outros países seguiram-na de perto. Panamá foi a última nação maior no hemisfério a aderir a tecnologias celulares (em 1996).⁸²

Deve ser mencionado que o futuro crescimento celular na região dependerá do iminente salto para as tecnologias digitais com menor custo e maior qualidade. À medida em que se resolve o confronto TDMA-CDMA (a ser tratado em adiante neste capítulo) nos Estados Unidos, operadoras latino-americanas investirão pesadamente em tecnologias celulares. À parte Porto Rico, os analistas voltados para o mercado privado⁸³ acreditam que os países do Cone Sul, assim como Venezuela, Colômbia e México, terão níveis de penetração celular acima de 5% em três anos.

Apesar de muitos países latino-americanos já terem licenciado suas concessões de celulares, observa-se ainda que a janela de oportunidade para investimentos está longe de estar fechada. Os serviços PCS e tecnologias digitais de segunda geração, além da lucrativa produção de equipamentos e dispositivos, acelerarão as receitas das telecomunicações celulares. No entanto,

⁸⁰ Com exceção de Porto Rico.

⁸¹ Veja <http://www.bellsouthcorp.com/resources/sourcebook/docs/36.html>.

⁸² Veja <http://www.bellsouth.com/panama.html>.

⁸³ Pyramid Research, por exemplo

a receita marginal do usuário - a medida que o mercado atinja faixas de menor renda - tenderia a cair⁸⁴.

3.2 Operadoras Estrangeiras de Telefonia Celular na América Latina

Com receitas variando entre US\$ 10 e US\$ 75 bilhões, os grandes operadores de telecomunicações da Europa e da América do Norte têm liderado a marcha em direção à telefonia celular na América Latina.⁸⁵ Sua pretenção quanto aos lucrativos mercados celulares tem várias razões além do simples controle das telecomunicações celulares. A natureza global das telecomunicações,⁸⁶ em conjunto com o acesso potencial ao “filé mignon” das telecomunicações, as Redes Públicas de Comutação de Telefonia (os serviços básicos), tornam-se mais acessíveis uma vez que uma operadora estrangeira se instale no mercado celular de um país.

A saída de suas bases domésticas está além do escopo deste capítulo⁸⁷.

Muito embora, pode-se resumir os principais fatores influenciando uma

⁸⁴ Observação do perito de telecomunicações, Wohlers de Almeida.

⁸⁵ Veja Gazeta Mercantil, 23-06-96, p. A-17.

⁸⁶ Veja o capítulo 2 deste trabalho.

⁸⁷ De fato, nos capítulos a seguir, se estudará o caso particular da BellSouth e suas razões pelas quais saiu do seu território na região sudeste nos EUA.

operadora a expandir-se internacionalmente como uma combinação⁸⁸ de: (a) políticas regulatórias desfavoráveis; (b) tecnologias convergentes; (c) mercados domésticos em encolhimento; (d) economias de escala e (e) entrada no Mercosul.⁸⁹ O líder em serviço celular na América Latina é a BellSouth, uma empresa regional antigamente parte da Ma Bell (AT&T).⁹⁰ BellSouth é a líder em assinaturas baseadas em porcentagem de ações – *equity base subscribers*.

91

C&W, Telefónica de España, AT&T, STET, e SBC são exemplos de empresas que investirem em mercados de serviços básicos e acabaram com controle sobre serviços de telefonia celular porque o governo não separou telefonia fixa e celular na hora de vender. Já que está-se discutindo alguns dos atores com grande destaque na América Latina, deve-se fazer comentários mais específicos.

Millicom International Cellular (MIC) pertence ao Comvik International AB da Suécia e tem uma filial Millicom International nos Estados Unidos. Além do mercado celular doméstico, a Millicom tornou-se especialista em investimentos

⁸⁸ Para uma discussão mais geral dos determinantes sobre operadores celulares estrangeiros, veja o capítulo 2 deste estudo.

⁸⁹ Entre as vantagens de entrar no Mercosul estão os acordos de *roaming* internacional que foram estabelecidos entre Argentina, Uruguai e Brasil.

⁹⁰ A BellSouth será o foco do capítulo 5 onde se mostrará um relatório completo dos dados significativos da empresa.

⁹¹ A BellSouth é o grupo mais avançado nos serviços celulares latino-americanos. Veja, além do capítulo 5 neste trabalho, a Gazeta Mercantil 13-09-96, p.c-7 para mais informações.

em celulares em países em desenvolvimento. Até este momento, a operadora está envolvida em 18 países fora da Suécia.⁹²

Na América Latina, além de seu investimento de 1994 na Colômbia, a Millicom concentrou-se em atender os menores mercados de segunda linha. Frequentemente usa seu peso como operadora global para garantir maioria no controle de qualquer consórcio/*joint-venture* de que faça parte.

A Millicom esteve envolvida em um recente escândalo no qual sua licença de celular foi revogada na Costa Rica. A licença foi inicialmente concedida mas fortes grupos trabalhistas lutaram contra a concessão privada. Ao final, a licença foi revogada depois de um ano de permanência. Apesar da dura reação dos Estados Unidos,⁹³ a Millicom foi fechada e o governo lançou seu próprio serviço celular. Empresas de telecomunicações no mundo todo acompanharam de perto o caso, aprendendo com a abordagem ultra-zelosa da Millicom.

A Millicom foi um dos participantes maiores nos licenciamentos do México e do Chile mas decidiu deslocar-se rumo a uma concentração em pequenos nichos de mercado. Os ganhos da venda chilena de sua parcela de 50% na VTR Inversiones rendeu-lhes um lucro líquido de US\$ 26 milhões. Esta receita foi necessária para financiar o grande investimento na Colômbia. Apesar de

⁹² Pyramid Research: *Celular and PCS Markets in Latin America and the Caribbean*. Cambridge, MA (EUA), 1996.

⁹³ Os Estados Unidos ameaçaram com sanções comerciais.

muita especulação a respeito, a Millicom não participou do recente oferecimento de lances para a banda-B no Brasil.

A BellSouth International (BSI) será o foco de um capítulo adiante e aqui se deseja mencionar, de passagem, alguns de seus traços mais salientes enquanto operadora internacional de telefonia celular. BSI, como outras operadoras americanas (RBHCs) regionais, aventurou-se agressivamente em muitos mercados de telefonia celular (TDMA e GSM) fora dos Estados Unidos.⁹⁴ Baseando-se em sua proximidade cultural e geográfica à região, a BellSouth International tornou-se o mais proeminente operador de telefonia celular na América Latina. Seus recentes contratos no Panamá e na Nicarágua lhe propiciaram dez concessões na região. Além disso, seus lances em oito das dez disponíveis regiões de banda-B em dois diferentes consórcios (BCP e BSE S.A.), garantiram-lhe uma participação no lucrativo mercado brasileiro.⁹⁵ BellSouth ganhou a licitação da região metropolitana de São Paulo (região 1), pagando um ágio recorde de 341%. Eles ofereceram mais do que um bilhão de dólares mais do que o segundo colocado. A BellSouth, com este resultado no Brasil, re-afirmou, para quem duvidasse, seu papel agressivo de expansão em telefonia celular na América Latina.

⁹⁴ Veja BellSouth, 1996 Report to shareholders, p.27-28.

⁹⁵ Gazeta Mercantil, 8-4-97, p. B-1.

Cable and Wireless Group (C&W) é de longe uma das mais poderosas operadoras no mundo, a despeito de sua participação marginal em sua base nacional, o Reino Unido. C&W opera redes internacionais de comunicações ao longo de 30 países e sistemas domésticos em 20 países. C&W, desde que foi privatizada durante o governo Thatcher em 1982, redirecionou-se a seus elos coloniais culturais e tornou-se um dos proeminentes atores na América Latina e no Caribe. Além da Colômbia, C&W opera telefonia celular em cinco nações caribenhas.

C&W juntou forças com operadoras dos Estados Unidos, como BellSouth, e USWEST, além de várias outras européias. Mas não fez alianças formais de longo prazo. Não participou no recente leilão da banda-B no Brasil.

GTE é a maior empresa de telefonia local nos Estados Unidos e o segundo maior supridor de telefonia celular do país. A GTE está na fronteira tecnológica, tornando-se a primeira operadora a oferecer serviços residenciais de PCS. Internacionalmente, GTE tem operações na América Latina, no Caribe e na Ásia-Pacífico. Historicamente preferiu a função de operadora em seus mercados trans-fronteiriços e minimizou seus riscos mediante participação em vários consórcios com participação acionária minoritária.

A aliança entre a GTE e a AT&T rendeu à primeira duas licenças de telefonia celular na Argentina. Apesar de muita especulação de que a GTE se basearia em sua relação com a AT&T para participar no lucrativo licenciamento

da banda-B brasileira, nenhuma oferta foi feita a despeito de muita conversação com Sílvio Santos (Senor Abramavel) e outros capitães de indústria locais.

Motorola (MOT) tem uma reputação em escala mundial como grande fornecedora de infra-estrutura sem fio e de equipamentos terminais, mas recentemente integrou-se à concorrência por serviços de telefonia celular também. Fundamentou-se em sua experiência como fabricante de equipamentos para expandir-se em direção a mercados em quase todos os continentes. À medida em que a concorrência se torna mais agressiva nos mercados de equipamentos, a seara tradicional da Motorola, a empresa tem sido coagida a verticalizar suas atividades e a expandir-se rumo à esfera da operação de serviços.⁹⁶ Na América Latina, a Motorola tem se envolvido em uma variedade de serviços de telefonia celular (seis países), *paging* e SMR (trunking). A estratégia tem se beneficiado, mais do que qualquer outra empresa, da divisão de equipamentos da firma.

As conquistas mais notáveis da Motorola até este momento têm sido na Argentina e no Chile, mas seus olhos estão voltados para o reprimido mercado de telefonia celular brasileiro. Entrou no consórcio Global com a Companhia Suzano de Papéis, Inepar, Nisshoiwai, DDI, Copel e Ceterp para oferecer lances em quatro áreas do processo de licenciamento da banda-B.⁹⁷

⁹⁶ Um excelente artigo sobre a decisão da Motorola de diversificar seus negócios está na Gazeta Mercantil, "Motorola busca mercado alternativo", 29-07-96, p.C-5.

⁹⁷ Gazeta Mercantil, 08-04-97, p.B-1.

CTC Chile (CTC) é o principal provedor de serviços locais no Chile. Nos negócios chilenos de operação de telefonia celular, tem uma posição significativa nas regiões V, XI e XII, alcançando mais de 50% do total da população do país. Fora de suas fronteiras nacionais, CTC concentrou-se apenas em mercados regionais. Aliou-se com Telefónica de España em vários momentos para concessões, não apenas no Chile, como também na Colômbia. Tem planos de agrupar-se com a TDE para possíveis concessões de telefonia celular em Honduras e para licenciamentos da banda-A no Brasil.

MCI tornou-se proeminente pela primeira vez como operadora de longa-distância nos Estados Unidos depois que o mercado foi liberalizado com a desmontagem da AT&T. Sua única penetração em telefonia celular na região está em Belize. Tem planos de buscar mais agressivamente áreas adicionais de mercado.

AT&T/McCaw Cellular Communications (ATT) acabou de passar por uma profunda reestruturação,⁹⁸ a qual promete tornar a economia mais focalizada em seu objetivo de conquistar a primeira posição mundial enquanto empresa de comunicações. Adquiriu McCaw Cellular, a pioneira de serviços de telefonia celular nos Estados Unidos, a qual tinha direitos de serviços em mais de 100 áreas metropolitanas naquele país e era sua maior operadora privada sem fio.

Na América Latina, AT&T está envolvida na Argentina, Colômbia, Equador e México. A recente aquisição da McCaw pela gigante AT&T capacitará

a segunda a assumir posturas mais agressivas em novos mercados de telefonia celular. A baixa liquidez da McCaw forçou-a a agrupar-se em vários consórcios como membro minoritário. Isto deverá mudar a partir de agora. Reunindo-se com a operadora italiana STET, fez recentemente três lances no mercado brasileiro da banda-B.

Bell Canada Internacional (BCI) fornece serviços de telecomunicações ao longo do globo terrestre. Na América Latina, esteve participando no México e no Uruguai mas detém agora serviços ativos apenas na Colômbia. Perdeu recentemente alguns leilões, particularmente no Equador e no México, e muitos analistas têm começado a questionar seu compromisso com a região. Contudo, entrou em um lance, dentro dos consórcios Americel, para três regiões “pobres” no licenciamento de telefonia celular da banda-B brasileira.

Telefónica de España (TDE) é uma força nas telecomunicações latino-americanas, muito embora haja alguma indicação de que a empresa, sob o comando de seu novo presidente (Juan Villalonga), pode estar assumindo um enfoque menos agressivo internacionalmente e focalizando mais no valor de suas ações. “Ao invés de ganhar novos mercados, trata-se agora de uma questão de gestão”, disse ele.⁹⁸ Não obstante, TDE é o provedor de serviços básicos na Espanha e ainda é controlada pelo Estado, a despeito de muita conversa sobre privatização. TDE é o caso clássico de uma operadora que foi

⁹⁸ Veja Gazeta Mercantil, 17-05-96, p.C-6.

⁹⁹ The Wall Street Journal, “Is Telefonica’s Chairman Macho Enough?”, 30-01-97, p.A8.

obrigada a sair de seu mercado doméstico. No final dos anos 80, o liberalizado mercado da Espanha permitiu que outras empresas de telecomunicações obtivessem penetração de mercado. TDE foi capaz de basear-se em seus elos culturais e lingüísticos para ingressar na arena das telecomunicações latino-americanas. Expandiu aqueles elos culturais mediante aquisição de 35% da CRT (Companhia Riograndense de Telecomunicações) no estado do extremo sul do Brasil.

Muito embora sua presença na telefonia celular não seja forte na região, fez algum progresso e está buscando alargar sua área de influência. TISA, a divisão internacional da TDE, estava examinando vender ações de seus negócios internacionais para AT&T e GTE, mas recentemente saiu da negociação.¹⁰⁰ Nas telecomunicações celulares, TDE está interessada nas capacidades de longo prazo do Brasil. Tem operações na Colômbia e foi agraciada com redes existentes no Perú, como parte do processo de privatização deste último. No Brasil, a idéia geral é a de que a TDE planeja esperar as cobiçadas privatizações da banda-A antes de oferecer um lance.

France Télécom (FT) é o provedor estatal de serviços básicos na França (empresa que se esperava ser em breve privatizada).¹⁰¹ Tem penetração internacional em variados *fronts* em várias regiões do mundo. Tem dois interesses em telefonia celular na América Latina: Argentina e México. Entrou

¹⁰⁰ Gazeta Mercantil, 21-08-96, p.C-7.

¹⁰¹ Sua privatização integral estava programada mas os resultados das recentes eleições apontam para uma reversão de expectativas a respeito.

recentemente nos consórcios GFTD para disputar quatro áreas de concessão na banda-B brasileira (isto vem vindo em seguida a seu final em segundo lugar nos lances para os 35% da CRT).¹⁰² Também está de olho em parcelas de mercado na segunda onda de ofertas de telefonia celular a ir para o mercado, os licenciamentos da banda-A.

Società Finanziaria Telefonica per Azioni (STET), como a Telefónica de España, é uma operadora europeia que tornou-se um elemento importante nas telecomunicações mundiais precisamente pelo papel ativo que vem desempenhando a partir das recentes liberalizações de mercado e privatizações. Ou seja, a STET teve que enfrentar um novo cenário na Itália a partir do momento em os governistas italianos liberalizaram a regulamentação governamental sobre o setor de telecomunicações¹⁰³. Para defender-se dos novos concorrentes, optou por expandir sua presença em outros mercados fora da Itália. Também, como sua contrapartida espanhola, está em meio a uma privatização, apesar da oposição do partido comunista italiano. Tem se concentrado principalmente nos mercados do Cone Sul, como Chile e Argentina, mas em breve estará buscando oportunidades no amplo mercado brasileiro.

Esses operadores em geral se associam a uma variedade de parceiros, tanto locais como estrangeiros, na formação dos consórcios para leilões. A participação de cada operadora nos consórcios varia, mas freqüentemente é

¹⁰² Gazeta Mercantil, 12-09-96, p. B-1.

¹⁰³ International Directory of Company Histories, St. James Press, Volume V, London, 1992, "Telecommunications".

determinada por legislação local. No caso brasileiro, a participação para a banda-B foi limitada a 49% por três anos mas isso não afetou nenhum dos planos de investimento trans-fronteiriços das operadoras. Estimativas apontam que sua participação variou de 29% (Airtouch) a 40% (AT&T)¹⁰⁴, embora as ofertas exatas não tenham ainda sido descerradas.¹⁰⁵ Os consórcios capacitam grupos de capital locais (em geral fundos de pensão, bancos, empresas de construção ou blocos familiares de capital) a comporem times com operadoras internacionais de alto calibre. Os benefícios para os membros não-técnicos do consórcio e as operadoras são mútuos. As operadoras necessitam de firmas locais que conheçam as peculiaridades de fazer negócios na economia local. Estas últimas têm os contatos e a *expertise* exigidos para evitar problemas e esforços arriscados.

Na área de produção de equipamentos, uma miríade de empresas concorre pela lucrativa infraestrutura e pelos *handset markets*. Os líderes são a Motorola e a AT&T. Têm se beneficiado de lucrativas sinergias entre o fornecimento e a operação. Ambas as companhias têm se agrupado com outras operadoras estrangeiras e com capitais nacionais, em consórcios, para obter acesso a mercados de telefonia celular na região. Segue-se abaixo uma tabela indicando algumas das maiores operadoras que adentraram nos maiores

¹⁰⁴ Gazeta Mercantil, 17-05-96, p. A-8.

¹⁰⁵ Algumas fontes acreditam que a BellSouth teve uma participação de 44% em seus dois consórcios (AE Investment News, 24-05-97).

mercados latino-americanos (as iniciais correspondem à ordem de firmas discutidas acima):

Presença Internacional na Telefonia Celular na América Latina

| Pais/opco | MIC | BSI | C&W | GTE | MOT | CTC | MCI | ATT | BCI | TDE | FT | STET | outro |
|-------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|----|------|-------|
| Argentina | | X | | X | X | | | X | | X | X | X | X |
| Brasil | | | | | | | | | | | | | |
| Bolívia | X | | | | | | | | | | | X | |
| Chile | | X | | | X | | | | | X | | | |
| Colômbia | X | | X | | | X | | X | X | X | | | X |
| Costa Rica | X | | | | | | | | | | | | |
| Ecuador | | X | | | | | | X | | | | | X |
| El Salvador | X | | | | | | | | | | | | |
| Guatemala | X | | | | | | | | | | | | |
| México | | | | | X | | | X | | | X | | X |
| Nicarágua | | X | | | X | | | | | | | | |
| Paraguai | X | | | | | | | | | | | | |
| Panamá | | X | | | | | | | | | | | |
| Perú | | X | | | | | | | | X | | | X |
| Puerto Rico | | | | | | | | X | | | | | X |
| Uruguai | | X | | | X | | | | | | | | X |
| Venezuela | | X | | | X | | | X | | X | | | X |

(nota-se que MIC=Millicom International, BSI=BellSouth International, MOT=Motorola, BCI=BellCanada International, TDE=Telefónica de España, FT=France Télécom)

Fonte: ITU-Latin America tables and statistics (Abril, 1997)¹⁰⁶ e elaboração do próprio autor.

É perceptível como BellSouth, MIC (Millicom International Cellular), AT&T, Telefónica de España e Motorola se destacam como os mais prolíficos operadores de serviços de telefonia celular na região. À medida que as bandas-B brasileiras sejam concedidas em 1997 e 1998, bem como que as bandas-A sejam desmembradas das subsidiárias regionais do sistema Telebrás, estas operadoras deverão incrementar seus já significativos ganhos de mercado na América Latina.

¹⁰⁶ O ITU-Latin America homepage pode ser acessado via <http://www.itu.br>

Vale a pena reiterar que a MIC, conforme descrito anteriormente, apesar de estar presente até agora em seis diferentes grandes mercados na região, não constitui por si só uma força em termos de assinantes baseados em ações. Sua base, conforme se vê acima, se concentra em mercados pequenos. A Colômbia oferece à operadora o horizonte de investimento mais promissor.

Ao lado dessas empresas de âmbito global, estão as operadoras de serviços de telefonia de alcance regional que também se aventuraram em mercados fora de suas fronteiras nacionais. Duas empresas chilenas, ENTEL e CTC, a IMPSAT argentina e a mexicana IUSACELL ¹⁰⁷ mostraram sua destreza ao ganharem várias cobiçadas concessões na América Central, na América do Sul e no Caribe.

Ironicamente, o ímpeto produzindo esses investimentos além-fronteiras destas operadoras é o mesmo que permitiu a aquelas gigantes, ex-estatais, se ampliarem em primeiro lugar. As reformas de liberalização que modificaram seus contextos locais de telefonia também serviram para atrair concorrência domesticamente. Como as maiores operadoras européias e dos Estados Unidos, as empresas estão lutando por mercados regionais em busca de fazer uso de tecnologias convergentes, economias de escala, etc. Essas ex-estatais têm três potenciais vantagens que seus concorrentes europeus e norte-americanos não possuem: familiaridade com o fornecimento e gestão de

¹⁰⁷ Veja Time Magazine: Global Business Report - Who will shape 1997?, 11-03-97, p.GB11.

serviços de telecomunicações em ambientes economicamente instáveis, contigüidade geográfica e afinidades culturais e lingüísticas.

Duas outras empresas que almejam também usufruir de laços culturais/históricos com a região são a TDE da Espanha e a portuguesa Marconi (CPRM). Até aqui, a primeira tem tido maior êxito que a segunda.¹⁰⁸ Telefónica de España aliou-se em várias ocasiões com CTC e fez parceria com Telefónica de Argentina (TASA) quando disputou a concessão de telefonia celular uruguaia em 1995.

No Brasil, o alto potencial para um rápido retorno de investimento, bem como normas regulatórias e requisitos de operação favoráveis atraíram as firmas de telecomunicações de elite no mundo. Abaixo está uma lista das firmas que se espera que participem dos leilões da banda-B e/ou das privatizações da banda-A no Brasil: ¹⁰⁹

¹⁰⁸ Contudo, a aliança formal da CPRM com a EMBRATEL é, até o presente, a única parceria permanente ligando uma operadora latino-americana (de longa distância, neste caso) com uma operadora estrangeira.

¹⁰⁹ Gráfico publicado em Estado de São Paulo, 20-01-97, p.B4.

Comparação Econômica das Maiores Operadoras de Telefonia Celular

| Operadora | País hospedeiro | Receita em 1995 (em \$US bilhões) | Empregados x1000 | Usuários de celular (milhões) |
|-------------|-----------------|--------------------------------------|---------------------|----------------------------------|
| Air Touch | EUA | 1,59 | 8,6 | 4,5 |
| AT&T | EUA | 45,00 | 300,0 | 7,0 |
| BellSouth | EUA | 17,88 | 8.0 | 4,0 |
| GTE | EUA | 20,00 | 7,3 (só cel.) | 3,9 (só EUA) |
| SBC Comm. | EUA | 12,60 | -- | 3,7 |
| Bell Canada | Canadá | 8,83 | 46,1 | 1,0 |
| Telia | Suécia | 5,91 | 33,7 | 1,8 |
| Mannesmann | Alemanha | -- | 120,4 | 2,1 |
| Stet | Itália | 24,18 | 132,5 | 5,0 |

Fonte: Estado de São Paulo, 1-20-97, p. B4.

O número de participantes na corrida pelos mercados de telefonia celular na América Latina é notável e, para entender o porque de tal interesse elevado na área, torna-se necessário discutir a dinâmica dos valores de licenciamento. Como essas operadoras internacionais chegam a uma valoração de tais mercados é o tema da próxima seção.

3.3 Aspectos da Regulação da Telefonia Celular

Inicialmente, observa-se que a telefonia celular, em conjunto com PCS, VAS, SMR ("trunking"), *paging*, bem como vários outros serviços não-básicos (SNBs), têm sido tratados como uma categoria distinta pelas agências regulatórias governamentais e pelos formuladores de políticas nos países em desenvolvimento. "O problema central é que não existe a hipótese de que *wireless* é um monopólio natural e sim uma gestão de espectro de

radiofrequencia.”¹¹⁰ Particularmente na América Latina¹¹¹, muitas ETOE (Empresas de Telecomunicações Operadas pelo Estado) tem se mostrado capazes de exibir seu comprometimento com reforma e liberalização mediante permissão da Rede Pública de Comutação de Telefonia mas tem se restringido de intervir nos mercados não-básicos.

Os governos latino-americanos têm seguido, com respeito a concessões e licenças em telefonia celular, uma política variada. Muito embora, as políticas mais “avançadas” geralmente incluem uma agência regulatória¹¹². No Brasil, tem-se buscado reproduzir aquilo que foi julgado mais efetivo, e também evitar as práticas e políticas que obstaculizaram o êxito em outros países.¹¹³ Os órgãos regulatórios com mais sucesso na América Latina, além do Brasil, incorporaram várias características gerais:

- (a) eleição ou designação de técnicos qualificados e não envolvidos com a política para formar a direção do órgão;
- (b) busca de modos de obter financiamento privado, tirando essa responsabilidade do Estado;
- (c) elaboração de políticas de médio prazo que especifique o número de operadores e os detalhes do ambiente concorrencial;
- (d) gestão de licenciamento justa e igualitária e/ou procedimentos de privatização que maximizem a renda do Estado;

¹¹⁰ Wohlers de Almeida, entrevista 8-7-97.

¹¹¹ Para uma excelente discussão das recentes experiências na Ásia, veja Smith, P.L & Staple, G. , Telecommunications Sector Reform in Asia: toward a new pragmatism, World Bank Discussion Paper 232, Washington, D.C., 1994, partes IV,V e VI.

¹¹² Este autor opina que o Brasil, pelo fato de ser um dos últimos a abrir mão de seu estrito controle sobre uma variedade de serviços estatais, tem tido o benefício de aprender a partir de experiências de outros países com liberalizações e privatizações.

¹¹³ Este processo de *picking and choosing* pelo MINICOM, o Ministério Brasileiro de telecomunicações, é uma forma não-técnica de *leapfrogging*. É um dos benefícios (perversos) de que o Brasil se aproveita por ter retardado suas reformas no setor de telecomunicações.

- (e) implementação de um arcabouço regulatório de funcionamento para resolver confrontos e decidir sobre reajustamentos tarifários etc., depois das licenças terem sido concedidas; e
- (f) gestão dos procedimentos para as tecnologias de transição, tais como da AMPS para a tecnologia celular digital¹¹⁴.

Deve-se notar igualmente que crises políticas podem interferir, ou até paralisar reformas maiores de liberalização. Afinal, os ângulos que os diferentes governos latino-americanos tomaram em termos de desregulamentação variaram profundamente¹¹⁵.

Na verdade, muitos países latino-americanos aprenderam com o desastroso manejo pelos Estados Unidos de sua primeira onda de licenças celulares concedidas nos anos 80. As Baby Bells (as companhias regionais, membras até então da AT&T) receberam os direitos para a primeira faixa (Banda 1) de operações celulares sem fio.¹¹⁶

¹¹⁴ Esta lista foi baseada em diversos estudos da Pyramid Research, 1992.

¹¹⁵ Alguns, como Panamá, apenas recentemente permitiram operadoras estrangeiras a ingressar, enquanto outros, como México e Colômbia, estiveram entre os primeiros a deixá-las entrar - respectivamente, distribuindo nove e seis licenças.

¹¹⁶ Os termos *wireline* (banda-A) e *wireless* (ou Banda B) são termos técnicos embora necessários para compreender uma das distinções maiores a respeito da telefonia celular. Um operador de *wireline* é uma empresa que tem permissão (ou propriedade direta) para usar as instalações de transmissão pré-existentes que suportam as redes públicas comutadas de telefonia. Os operadores *wireless* necessitam construir seus próprios centros de transmissão ou arrendá-los da rede pública de comutação de telefonia (muitas vezes seus competidores de *wireline*.) No Brasil, o sistema celular da Banda-A é propriedade das operadoras de dentro do guarda-chuva Telebrás. À medida em que as bandas-A sejam leiloadas para consórcios privados, reterão os direitos à transmissão *wireline*. As bandas-B terão de construir seus próprios centros de transmissão e, destarte, o governo acha que o retardo entre a concessão e a operação levará cerca de um ano para os vencedores da banda-B. Esta é certamente uma distinção que tenderá a tornar-se cada vez menos relevante à medida em que não apenas a telefonia celular seja privatizada, mas também os principais operadores na região se transfiram a mãos privadas (muitas já o fizeram).

Um ponto no qual os governos latino-americanos têm sido incapazes de imitar a prática dos Estados Unidos é o mecanismo real de premiação com licenciamento. O FCC (*Federal Communications Commission*, o órgão regulatório de telecomunicações nos Estados Unidos) originalmente decidiu conceder licenças por mérito, mas após perceber que quase todos os pretendentes tinham bases técnicas e financeiras sólidas, optaram um sistema de leilão. Esta prática, que capacitou muitos especuladores a apresentar candidaturas para o serviço celular sem a intenção de cumprí-las, levou a um mercado secundário especulativo. A legislação mudou desde então, mas a natureza dispersa das comunicações celulares permanece como um verdadeiro obstáculo nos Estados Unidos hoje.

As autoridades latino-americanas de comunicações buscaram ficar longe dos perigos de estabelecer um leilão aberto. Dois modos principais de gerir o licenciamento celular na região se destacam. No primeiro sistema, a oferta de lances é fechada e o vencedor declarado é aquele que apresenta as melhores promessas de satisfazer os requisitos técnicos e financeiros pré-estabelecidos. O segundo método é um leilão aberto, no qual o vencedor, julgado pelo montante que deseja pagar pela licença, ganha o direito de explorar a região concernente à licença. Nenhum destes já foi realmente colocado em prática; a tendência comum é reunir aspectos de ambos os processos. Em geral, as autoridades regulatórias responsáveis pela gestão do leilão e do processo de

licenciamento têm o objetivo de maximizar o alcance de várias metas em termos de critérios para os operadores/consórcios:

- (a) níveis planejados de investimento;
- (b) níveis de liquidez;
- (c) base mínima de subscrição em escala mundial;
- (d) uso permitido de dívida emitida pelo governo como forma de pagamento;¹¹⁷

Em termos de requisitos de serviços, as autoridades regulatórias buscam operadores/consórcios que manifestem fortes propostas em termos de:

- (e) cobertura geográfica;
- (f) repartição de receita
- (g) tarifas; e
- (h) compromisso de introduzir tecnologias de ponta.

O procedimento de licenciamento é muito complicado e uma análise detalhada estaria muito além do escopo deste trabalho; contudo, é relevante tocar em algumas das questões maiores com as quais se defrontam os operadores/consórcios que contemplam a possibilidade de investir em direitos de operação na telefonia celular.

A maioria dos consórcios vencedores ganha não somente por causa do real montante em dólares proposto, mas também por certos compromissos com investimento, capacidade da rede, conhecimento técnico e um conjunto de outros critérios. Um requisito comum colocado aos “entrantes” é o da telefonia rural, o qual freqüentemente força os operadores a deixar de lado os sistemas de cabos sobre/abaixo do solo, e estabelecer unidades celulares fixas. Estas

são melhor conhecidas por seu nome técnico WLL - *Wireless Local Loop*.¹¹⁸ Muitos operadores principais consideram muito alto o custo de cabos sobre o solo para o atendimento de áreas de baixa demanda populacional; a liberalização das RPCT capacita muitos operadores a transferir este ônus para o consórcio celular vencedor porque, tecnicamente, WLL se classifica como uma forma de telefonia celular.

Outro requisito colocado para o operador/consórcio vencedor é a parcela da receita que destina-se para o governo. Isto se manifesta em geral em uma combinação de taxa de licenciamento original, pagamentos anuais e repartição da receita.

Outra vantagem para as ETOE (Empresas Telefônicas Operadas pelo Estado) que esperaram (como Panamá e Brasil) até o ápice das privatizações regionais de empresas de telecomunicações foi o aumento de valores associado ao serviço de telefonia em geral e, particularmente, no caso de serviços de telefonia celular. Os primeiros licenciamentos concedidos foram considerados barganhas *ex post*, porque ninguém estimava a demanda latente que os serviços celulares incitariam. Entretanto, além de forte demanda, pressões inflacionárias, um substituto para inadequados (ou inexistentes) serviços fixos e de símbolo de *status*, a telefonia celular tornou-se uma condição necessária para realização de negócios nas múltiplas mega-cidades da região, nas quais os

¹¹⁷ Comumente conhecida como "moeda podre".

¹¹⁸ WLL é também usada em áreas urbanas densas ou em comunidades fechadas onde o acesso externo normal via cabo seria de custo alto.

habitantes podem gastar várias horas ao dia somente para ir e vir de casa ao trabalho. À luz destes recentes desdobramentos, aqueles países da região que estão atravessando essa privatização de serviços celulares estão se tornando mais aptos a avaliar o valor potencial dos serviços que estão licenciando.¹¹⁹

O processo pelo qual consórcios concorrentes avaliam o crescimento potencial e o custo/retorno para esses atrativos licenciamentos de telefonia celular é complicado e custoso. Apenas no Brasil, alguns consórcios chegaram a investir entre US\$ 50 e US\$ 300 milhões na pesquisa e preparação de propostas para os licenciamentos da banda-B.

Na tentativa de determinar a subjacente demanda por serviços, o potencial de crescimento e os futuros fluxos de receita, vários fatores são considerados:¹²⁰

- a) tamanho da população e taxas de crescimento populacional;
- b) taxas de crescimento econômico;
- c) grau de urbanização
- d) grau de previsibilidade política;
- e) níveis de penetração de telefonia convencional e de telefonia celular;
- f) listas de espera por serviços básicos;
- g) grau de concorrência existente no mercado;

¹¹⁹ Em 1990, o México vendeu uma licença de 20 anos para um grupo de capital *joint-venture* por US\$ 10 milhões. Esta área, "Região IX", incluía a cidade do México, a maior cidade do mundo. O preço mínimo para a Banda-B da área metropolitana de São Paulo (a segunda cidade mais populosa do mundo), apenas sete anos depois, foi de US\$ 600 milhões. Se espera que o consórcio vencedor pague um prêmio de pelo menos 85%, podendo até chegar a 100%. Portanto, torna-se claro como o valor da telefonia celular cresceu nos últimos anos à medida que os peritos desenvolveram uma melhor avaliação da demanda latente nestes grandes centros urbanos.

¹²⁰ Idéias obtidas a partir dos planos de Pyramid Research, conforme publicados em Telecom Markets in Brazil (Pyramid Research Inc., Cambridge, Mass., 02138, 1996) em conjunto com uma entrevista com Ethevaldo Siquiera, editor da Revista Nacional de Telecomunicações no dia 20-5-97 e uma entrevista com Merdith Prichard, analista do banco de investimento Merrill Lynch nos dia 30-5-97.

- h) concorrentes possíveis por parcelas de mercado;
- i) padrões de uso;
- j) proporção negócios e não-negócios no uso;
- k) regulamentação de tarifas;
- l) espectro de disponibilidade; e
- m) termos dos licenciamentos

Estas considerações são os fundamentos básicos a partir dos quais as operadoras estrangeiras avaliam as perspectivas do investimento em mercados latino-americanos.

O grau de previsibilidade política é função da medida em que um investidor pode confiar que o governo mantenha sua palavra. Em alguns casos, como na Costa Rica, o governo procedeu a uma reversão de 180 graus e revogou o licenciamento. Em outros casos menos extremos, como no Brasil, o judiciário se opôs ao governo e conseguiu adiar as concessões da banda-B por anos. Dificilmente pode-se dizer que o judiciário tomou uma posição política pois ele atuou conforme a inconstitucionalidade da abertura (na época). Independentemente do embate político-legal, o atraso causou os possíveis entrantes a gastar milhões de dólares em pesquisa em vão¹²¹.

Os termos dos licenciamentos constituem uma outra área igualmente complexa. Frequentemente os governos agrupam regiões populosas e de alta densidade com regiões remotas, procedendo, a partir daí, a estabelecer requisitos em termos de percentagem da população a ser coberta etc. A

¹²¹ Segundo Wohlers de Almeida, não se pode pensar este dinheiro como perdido ou gasto em vão pois faz parte do risco de investimento. Além disso, certamente os resultados das pesquisas realizadas no começo da década dos anos 90 teriam, no mínimo uma

experiência tem indicado que esta prática pode desvalorizar certos mercados. Mediante tal reunião de regiões de baixa perspectiva com outras de alta perspectiva, a perda potencial ou necessidades de investimentos em infraestrutura levam consórcios em leilão a desvalorizar o valor de mercado de uma concessão em particular.

Agora uma relevante questão importante defrontada pelas metrópoles da América Latina é a crescente demanda reprimida e o futuro do PCS. Para estes temas, deve-se voltar para as tecnologias digitais implementadas na região.

3.4 Padrões Tecnológicos na América Latina

Os serviços de telefonia celular analógica foram lançados sob a rubrica AMPS¹²² e foram inicialmente introduzidos pela Motorola em 1983. A proximidade entre os Estados Unidos e a América Latina, assim como a necessidade de *roaming* internacional, foram as principais razões para que os latino-americanos seguissem os norte-americanos ao invés das tecnologias européias de GSM (*global system for mass communication* - sistema global de

aplicabilidade parcial poucos anos depois quando o necessário rcabouço legal estava montado. (entrevista, 8-7-97)

¹²² *Advanced Mobile Phone System* - Sistema Telefônico Móvel Avançado.

comunicação em massa). AMPS é, no jargão técnico, compatível a montante com ambas TDMA e CDMA (tecnologias digitais). Isto significa que os operadores da Banda-A no Brasil, por exemplo, poderiam expandir a área de assinantes digitais enquanto mantivessem os já-existentes assinantes do sistema AMPS. Este é, contudo, limitado por uma capacidade máxima de assinantes. Há várias cidades no mundo que, independentemente de sua capacidade de investimento, não podem mais incorporar novos clientes de AMPS. Em geral, como nos saturados mercados da banda-A, na América Latina, não tem ocorridos muitos casos de capacidade máxima saturada, mas sim de incapacidade da estatal de investir fundos adequados para aumentar a capacidade da AMPS.¹²³ Com isto em mente, muitas operadoras consideram que a opção por digitalização se torna mais “custo-efetiva” (*cost-effective*).

A Argentina tem estado na dianteira da implementação digital na América Latina. Miniphone¹²⁴ e duas operadoras de *wireless* estão optando pelas tecnologias de segunda geração de TDMA, ao passo que Movicom começou a testar tecnologias CDMA.

Essas normas tecnológicas¹²⁵ variam de país a país e, quanto mais a digitalização se torna realidade, abismos de diferenças ficarão evidentes dentro

¹²³ AMPS, diferentemente de tecnologias mais avançadas, tem uma curva de custo/capacidade muito alta, o que torna o investimento adicional depois que a inclinação atinge um certo ponto crescentemente menos atrativa.

¹²⁴ Empresa de telecomunicações presente na Argentina

¹²⁵ Aqui, usa-se o termo “normas” para referir `aquelas estabelecidas oficialmente pelos governos a/ou autoridades regulatórias.

de fronteiras nacionais. Para melhor entendermos essas diferenças, se discutirão algumas das características do mercado celular ao longo da região.

O movimento para a digitalização está longe de ser completo. Dado que o debate TDMA-CDMA não foi ainda resolvido,¹²⁶ muitos órgãos regulatórios da região parecem estar esperando os resultados daquele debate para prosseguir.¹²⁷ A vantagem tecnológica está provavelmente no cortejo à CDMA, visto que estimativas indicam ser capaz de lidar com entre seis e dez usuários por canal.¹²⁸ TDMA pode lidar com uma média de somente três usuários por canal e, destarte, sua aplicabilidade em grandes mercados urbanos pode ser impedida, face à significativa demanda latente. Ambas as TDMA e a CDMA são superiores à AMPS em termos de segurança de linha e fraude. São do mesmo modo mais baratas por canal.

¹²⁶ O debate é mais acalorado nos Estados Unidos à medida em que algumas áreas metropolitanas buscam deslocar-se da TDMA para as mais avançadas CDMA. Atualmente, Los Angeles e Seul são as duas únicas grandes áreas metropolitanas que usam CDMA. Qualcomm, o produtor e detentor da patente da CDMA, deverá beneficiar-se significativamente se a CDMA for escolhida como a tecnologia celular digital do futuro. Se a Telesp, a maior operadora dentro do sistema Telebrás, escolher CDMA, a maioria dos analistas acredita que os demais operadores brasileiros seguirão (veja Gazeta Mercantil, 07-08-96, p.C-6). Se isto acontecer, pode-se esperar uma subida considerável nas ações da Qualcomm. As ações da Qualcomm vêm sofrendo queda em 1997 em decorrência de analistas temerem que ela perderá um caso no qual a Motorola acusa aquela companhia de ter infringido a patente da Motorola em uma tecnologia irmã.

¹²⁷ O que é irônico é que a decisão original de iniciar a telefonia celular com a tecnologia AMPS (*Advanced Mobile Phone System* - Sistema Telefônico Móvel Avançado) deveu-se a buscar viabilizar o *roaming* regional e inter-regional. Ao fazerem isso, os operadores latino-americanos ligaram-se às duas concorrentes tecnologias digitais de primeira geração, CDMA (*Code Divided Multiple Access* - acesso múltiplo dividido por código) e TDMA (*Time Divide Multiple Access* - acesso múltiplo dividido por tempo).

¹²⁸ Há casos na Coréia do Sul onde CDMA foi testada em até 18 usuários por canal (entrevista com Ethevaldo Siqueira, 20-05-97).

O horizonte de possibilidades para ambas CDMA e a segunda geração da TDMA ainda não é conhecido. Este é o caso para a regulamentação dos PCS (*Personal Communications Services* - Serviços Pessoais de Comunicação). Muitos especialistas¹²⁹ acham que os PCS crescerão como uma grande ameaça a algumas formas de serviços celulares locais e estão aguardando para ver como os Estados Unidos lidarão com a introdução dos PCS em seu próprio mercado. Os PCS operam com CDMA e, conseqüentemente, uma eventual conexão com TDMA provocará para os usuários o pagamento de um *dual mode* de conversão de alto custo.

O Brasil está atrás da maioria de seus vizinhos regionais no sentido de que somente há pouco algumas das subsidiárias públicas dentro do guarda-chuva da Telebrás decidiram digitalizar seu serviço celular. Um artigo no jornal financeiro brasileiro, a Gazeta Mercantil, sugere que a Telebrás deveria desistir, por razões políticas, de tomar a decisão quanto a qual tecnologia digital seguir. Poderia deixar a questão para a escolha discricionária de suas operadoras estatais.¹³⁰ A questão central é que existe uma briga entre as principais fornecedoras no País: Ericson (que favorece a TDMA) versus NEC e Motorola (que favorecem a CDMA). A questão da digitalização tornar-se-á relevante no futuro próximo, com a maioria dos brasileiros observando a Telesp, a subsidiária que serve o estado de São Paulo. Esta deverá mover-se para a expansão digital em 1997 e as demais 26 operadoras estatais (provavelmente) a

¹²⁹ Meredith Prichard do Merrill Lynch e Ethevaldo Siqueira da RNT, por exemplo.

acompanharão.¹³¹ O Brasil é, na realidade, uma exceção à regra, no que tange ao serviço celular operado por uma estatal.

A maioria dos países latino-americanos deixou a telefonia celular e outras serviços não-*wireless* para empresas privadas. As principais razões, segundo a Pyramid Research¹³² para um retardo na migração para tecnologias digitais são:

- (a) a qualidade de cobertura das tecnologias;
- (b) o tempo necessário para configurar redes digitais;
- (c) preços mais altos de dispositivos duplos (AMPS e digitais); e
- (d) serviços VAS limitados nas novas redes.

3.5 Vantagens Locacionais (L) nos Mercados Latino-americanos de Telefonia Celular

No capítulo 2 foram apresentadas as características de P-L-I que John Dunning utiliza para explicar a atividade de investimento através das fronteiras transnacionais. Nas seções finais desse capítulo foram discutidos alguns detalhes que podem ser feitos no paradigma de Dunning, quando aplicado às operadoras de telecomunicações. Na abordagem aos mercados de telefonia celular latino-americanos, há várias vantagens específicas de locação que devem ser destacadas.

¹³⁰ Gazeta Mercantil, 28-08-96, p. c-6.

¹³¹ Para mais informações sobre o debate TDMA-CDMA, bem como para a prática de "seguir-o-líder" dentro do guarda-chuva Telebrás, veja Gazeta Mercantil, "Telesp vai operar celular digital", 09-07-96, p.C-6.

¹³² Veja Pyramid, 1995.

Na seção 2.9, o trabalho abordou as várias características gerais que são observadas pelas operadoras internacionais na avaliação de locais potenciais para IDE. Essas características foram detalhadas em vantagens geográficas, institucionais/econômicas e regulatórias/governamentais. Contudo, como nossa análise está principalmente voltada para os interesses da BellSouth na banda-B do mercado de telefonia celular brasileira, discutem-se aqui aquelas vantagens locais que se aplicam na região como um todo. No capítulo à frente serão detalhadas as vantagens específicas de investir no mercado brasileiro de telefonia celular.

Vantagens Locacionais Geográficas

A principal vantagem locacional de caráter geográfico dos mercados de telefonia celular na América Latina é o fato de já existir acesso a esta nos maiores mercados. Os atrasados serviços convencionais, em combinação com os ineficientes Redes Públicas de Comutação de Telefonia, tornaram a telefonia celular importante não apenas como um serviço complementar mas como um substituto para os serviços da telefonia convencional. Conseqüentemente, a região parece estar apenas no início da expansão da telefonia celular. A digitalização está chegando na região lentamente e grandes oportunidades de investimento esperam aqueles dispostos a assumir os riscos dos gastos de capital associados aos PCS e outras tecnologias de fronteira nos marcos da telefonia celular digital.

Acordos regionais, como o Mercosul, capacitaram firmas investidoras a beneficiarem-se de comércio além-fronteiras anteriormente represados dentro de cada país-membro. Muitos acordos internacionais de *roaming*, tais como aquele existente entre Argentina, Brasil e Uruguai, possibilitaram a operadoras alcançar outros mercados onde não estavam presentes.

Adicionalmente, a profunda transformação que a região como um todo tem testemunhado nos últimos anos fez da telefonia celular um ponto de entrada para os mais lucrativos negócios com telefonia convencional. Com freqüência, operadoras internacionais investiram em telefonia celular com um olho em outras oportunidades de investimento atrativas.

Para operadoras norte-americanas como a BellSouth, a proximidade da região é definitivamente uma vantagem em termos de fornecimento de *hardware*, bem como em termos de facilidade com a qual técnicos e executivos viajam entre países de origem e hospedeiros.

Talvez uma vantagem ainda mais sutil, embora difícil de comprovar, seja o fato de que, mesmo em seus mercados domésticos (nos Estados Unidos), operadoras têm já acumulada uma larga experiência de lidar com clientes latino-americanos, os quais formam os maiores grupos de minoria étnica em muitas áreas do país (particularmente em Chicago, New York, Florida e o sudoeste dos Estados Unidos).

Vantagens Locacionais Institucionais e Econômicas

A recente recuperação da região em relação à “Década Perdida” e o fim das ditaduras militares que acompanharam-na nas últimas décadas deram às operadoras internacionais mais confiança em investir na região como um todo e a telefonia celular não é diferente a este respeito.

Crescentes níveis de renda (PIB) por habitante e uma base de consumidores em alargamento tornaram a telefonia celular uma opção para a classe média.

Vantagens Locacionais Regulatórias/Governamentais

As especificidades de vantagens regulatórias mudam de país para país. Alguns dos pioneiros da telefonia celular, como o México e a Argentina, obtiveram, pelos termos de hoje, barganhas desfavoráveis em sua aposta de trazer tecnologias celulares para seus mercados domésticos.

Contudo, a aceitação geral pelos governos de políticas neo-liberais que sejam favoráveis a investidores estrangeiros fortalecem a confiança dos investidores. No capítulo a seguir, se retornará com maior detalhe a algumas dessas questões, quando se discutirá as vantagens locacionais específicas do mercado de telefonia celular no Brasil.

4. A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO SISTEMA BRASILEIRO DE TELECOMUNICAÇÕES E AS POLÍTICAS E REFORMAS INICIADAS NO GOVERNO CARDOSO

4.1 Introdução

Neste capítulo, o objetivo é traçar cronologicamente o sistema brasileiro de telecomunicações (STB). Se incluirão as políticas atuais na área de telecomunicações e as mudanças e reformas que vêm se desenvolvendo no governo Cardoso. Vai além do enfoque deste trabalho discutir o setor de telecomunicações antes da década dos anos sessenta. As mudanças estruturais, que se abordarão a seguir, nos anos sessenta e setenta, marcaram um rompimento definitivo com os anos anteriores fazendo com que estes não sejam muito relevantes para nossos propósitos.

Portanto, se começará a análise das mudanças dos anos sessenta e setenta sendo estas enfocadas no item 4.2. No item 4.3, se traçarão as principais mudanças do STB apartir da crise econômica no começo dos anos oitenta – a chamada “década perdida” - até o início dos anos noventa e os governos Collor e Franco. No item 4.4, se discutirão as principais questões levantadas pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) na área de telecomunicações. Vale a pena o leitor lembrar que algumas destas mudanças ainda estão em curso ou ainda não foram plenamente implementadas. Por isso,

algumas ressalvas serão feitas ao analisá-las. Não se incorreu o tempo necessário posterior a estas reformas para poder avaliá-las e comentá-las com o mesmo rigor que se fará com as das décadas 60, 70, 80 e início dos anos 90. No item 4.5, se abordarão dois tópicos muito importantes para contextualizar `a nível mundial os processos que ocorrem no Brasil: a harmonização das políticas tarifárias e as re-regulamentações e desestatizações no setor de telecomunicações. No último item do capítulo, 4.6, se aplicarão as principais vantagens de Dunning ao Brasil conforme se fez no capítulo anterior. Com relação a telefonia celular na América Latina.

Antes de prosseguir com a análise cronológica do STB, cumpre colocar este capítulo no contexto geral da dissertação. Estamos focalizando o sistema de telecomunicações brasileiro a fim de retratar o cenário em que a BellSouth se interessa. Nosso objetivo central é testar o comportamento da BellSouth num estudo de caso (telefonia celular no Brasil) dentro das condições e parâmetros do Dunning, conforme esboçados no capítulo 2. Como o Dunning ressalta que fatores políticos e estruturais influenciam as empresas multinacionais nas suas decisões de investimento transnacional, cabe descrever o desenvolvimento da regulamentação e outros assuntos afins do país na mira da BellSouth – o Brasil.

Estamos traçando o desenvolvimento cronológico do STB a fim de mostrar porque a BellSouth não pôde investir antes e porque as recentes reformas estruturais do governo FHC estão sendo importantes para operadores de telefonia celular no mundo todo.

4.2 O STB nos Anos 60 e 70

Conforme mencionamos no primeiro capítulo deste estudo, os anos sessenta, a grosso modo, `a nível mundial, foram caracterizados por uma expansão do serviço básico, a construção da rede convencional, e a melhoria da performance das entidade operadoras. Como destacamos anteriormente, este quadro permaneceu estável até os anos 70 nos quais surgiram uma série de inovações tecnológicas cujo impacto mudaria significativamente o rumo do desenvolvimento do setor de telecomunicações. Neste ítem, conforme foi dito no ítem anterior, procuramos destacar estas mudanças importantes no cenário brasileiro. Traçamos como o desenvolvimento das políticas do STB foi influenciado pelas mudanças tecnológicas `a nível mundial,.

Segundo um relatório sobre o setor de telecomunicações do Tribunal de Contas da União, no início dos anos 60, havia cerca de 1.200 empresas telefônicas no País¹³³. Estas empresas obtinham o direito de exploração de serviços de telecomunicações diretamente pela União ou pelos estados ou municípios. Pode-se dizer que não havia nenhuma estratégia de planejamento nacional e portanto as operadoras se expandiram de uma forma desordenada. Estas empresas operadoras tinham o direito de estabelecer suas próprias tarifas e não houve restrições quanto ` qualidade dos serviços oferecidos.

¹³³ Tribunal de Contas da União: *Auditoria Operacional: Sistema Brasileiro de Telecomunicações*, Abril, 1997, p. 12

O governo, percebendo o caráter descentralizado e ineficiente do STB, estabeleceu como prioridade ter um sistema de telecomunicações modernizado que habilitasse as diversas partes do País a comunicarem-se efetivamente entre si¹³⁴. Vale notar que, nesta época, o Brasil se tornava crescentemente polarizado, internamente e dentro do conjunto de nações do hemisfério ocidental. Por sua vez, as forças armadas visavam em uma infra-estrutura eficaz de telecomunicações, uma das condições *sine qua non* de segurança nacional.
¹³⁵ ¹³⁶ Havia uma elevada taxa de demanda reprimida e as chamadas domésticas de longa distância (DDD) e internacionais exigiam horas de espera.

O primeiro passo para o desenvolvimento de um sistema de telecomunicações organizado se deu em 1962. Houve uma grande ruptura quando o Código Nacional de Telecomunicações (Lei 4.117 de agosto de 1962) foi aprovado e estabeleceu o pano de fundo para os massivos investimentos necessários à superação da deficiente infra-estrutura do SBT. "O Código definiu a política básica de telecomunicações, a sistemática tarifária e o planejamento de integração das telecomunicações em um Sistema Nacional de

¹³⁴ O Brasil teve uma penetração de serviços básicos convencionais em 1% da população

¹³⁵ Para uma descrição mais completa e detalhada desses eventos históricos, veja Wohlers de Almeida, Márcio, Reestruturação, Internacionalização e Mudanças Institucionais nas Telecomunicações: Lições da Experiência Internacional para o Caso Brasileiro, tese de doutorado, IE-UNICAMP, 1994, seção 6.2 e Crossetti, P. A., Serviços de Telecomunicações no Brasil: Evolução Histórica e Tecnológica, dissertação de mestrado, IE-UNICAMP, 1995, capítulos 1 e 3.

¹³⁶ Wohlers de Almeida, Márcio, Reestruturação, Internacionalização e Mudanças Institucionais nas Telecomunicações: Lições da Experiência Internacional para o Caso Brasileiro, tese de doutorado, IE-UNICAMP, 1994, p. 177.

Telecomunicações (SNT).¹³⁷ Como corolário ao código, uma sistemática nacionalização de operadoras estrangeiras focalizou em retornar ao Estado aquilo que era visto como patrimônio público.¹³⁸

Entres os planos estabelecidos no Código constavam os seguintes:

- (a) criou o Sistema Nacional de Telecomunicações (SNT) para coordenar a interconexão de todas as existentes operadoras dentro do Brasil;
- (b) estabeleceu o CONTEL¹³⁹ para o planejamento do investimento e das estratégias de expansão, além da fixação de tributos e tarifas;
- (c) elaborou o arcabouço para a EMBRATEL¹⁴⁰, a futura operadora de longa distância para o país; e
- (d) previu a criação do Fundo Nacional de Telecomunicações (FNT) que cobraria uma sobretaxa em muitos serviços com o propósito de gerar reservas para a futura operadora estatal.¹⁴¹

Àquela época, o Código Nacional de Telecomunicações organizou o SBT e capacitou o Brasil a dar um passo `a frente e adotar novas tecnologias que traziam a promessa de dar ao país o acesso `as comunicações domésticas necessárias.

Em 1972, o Decreto-Lei ¹⁴² 200 criou o Ministério das Comunicações (MINICOM) com capacidade de ditar portarias ¹⁴³ (normas) para a

¹³⁷ Tribunal de Contas da União: *Sistema de Telecomunicações Brasileiro – Auditoria Operacional.*, Abril, 1997, p.12.

¹³⁸ Ironicamente, quando fala-se hoje de “privatizações” no tempo presente estamos na verdade falando de “re-privatizações”, visto que, antes da Lei 4.117, o BTS era composto principalmente de operadoras de propriedade estrangeira e/ou privada.

¹³⁹ Conselho Nacional de Telecomunicações.

¹⁴⁰ Empresa Brasileira de Telecomunicações

¹⁴¹ O FNT só começou a coletar fundos para a futura Telebrás em 1967.

¹⁴² Um decreto-lei representa uma lei proveniente do executivo. Decretos-leis foram muito usados pelo regime militar de 1964-85. Não precisavam de aprovação oficial pelo Congresso para serem homologados; eram simples ordens da máxima autoridade do executivo.

regulamentação e gestão de todas as questões no âmbito das telecomunicações.

A situação até o início da década de 70 foi marcada pelo serviço de telefonia de longa distância apresentando um péssimo nível de qualidade além da telefonia urbana sendo deficiente em termos de qualidade e acesso às linhas. Como solução, foi criada uma “sociedade de economia mista”¹⁴⁴ através da Lei 5.792, de julho de 1972. O resultado foi a criação da Telecomunicações Brasileiras S.A. – TELEBRÁS, vinculada ao Ministério das Comunicações, com atribuição de planejar, implementar e operar o SNT.^{145 146147} As principais tarefas da Telebrás seriam:

- (a) centralizar e coordenar todas as atividades de telecomunicações no país (liberando o CONTEL de muitas responsabilidades);
- (b) controlar a Embratel e outras operadoras estatais;
- (c) coordenar o desenvolvimento de fornecedores nacionais e de pesquisa local;
- e
- (d) trabalhar com o MINICOM na consecução dos objetivos de expansão e de cobertura universal.

A estrutura organizacional da Telebrás esteve a postos naquela época do modo como está exibida abaixo:

¹⁴³ A portaria constitui uma outra peça jurídica. Um ministério pode declarar normas para alguns setores sob sua supervisão. Diferentemente dos decretos-lei, podem ser contestados via apelos a organismos mais altos.

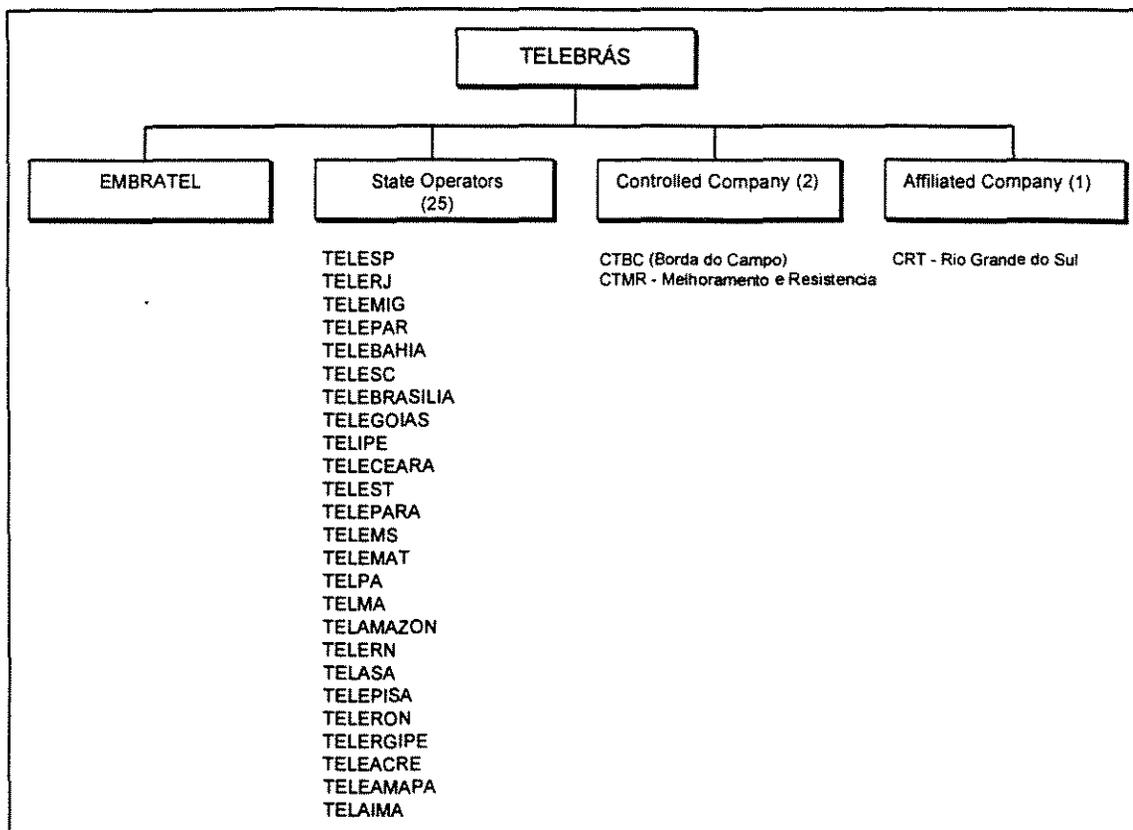
¹⁴⁴ Dados obtidos através do relatório do Tribunal de Contas da União: *Sistema de Telecomunicações Brasileiro – Auditoria Operacional*, Abril, 1997, p.12.

¹⁴⁵ Tribunal de Contas da União: *Sistema de Telecomunicações Brasileiro – Auditoria Operacional*, Abril, 1997, p.12.

¹⁴⁶ Pode-se constatar que a Telebrás nasceu de uma ‘anti-privatização’, porque a situação que a precedeu era uma de concessões privadas e centenas de operadoras municipais obsoletas e ineficientes.

¹⁴⁷ Revista Nacional de Telecomunicações, n. 171, novembro 1993, p. 38.

Estrutura Organizacional da Telebrás



Fonte: Pyramid Research, 1997

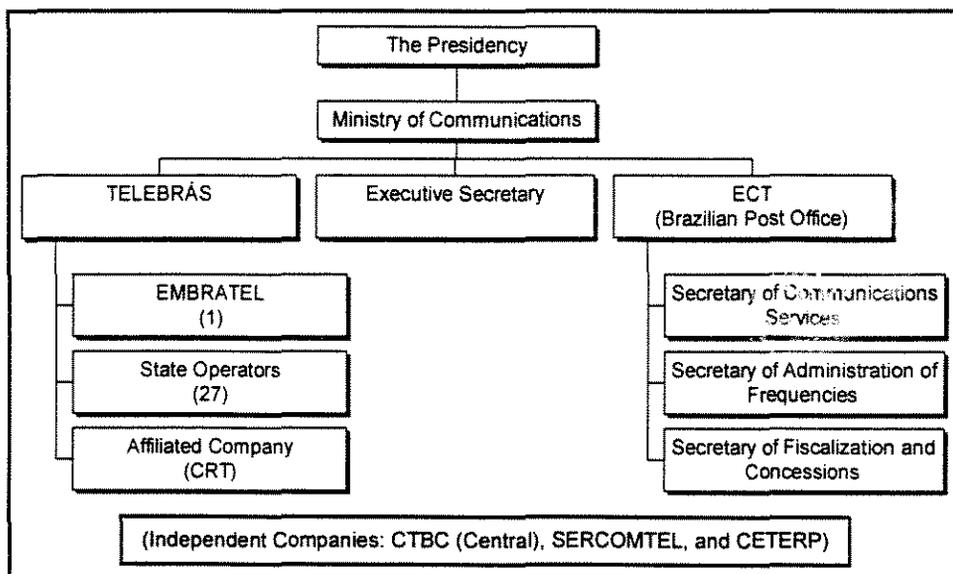
Instituiu-se em cada estado da República uma empresa-polo que incorporou as companhias telefônicas existentes, mediante aquisição de seus acervos e/ou controle acionário. Além de organizar os sistemas de telecomunicações através das empresas-polo, cabe ressaltar que a Telebrás foi neste mesmo ano fortalecida em seu departamento de P&D pela criação do CPqD¹⁴⁸, o centro de P&D fundado pelo Estado para as telecomunicações. Este centro de pesquisa seria muito importante no desenvolvimento tecnológico da Telebrás ao longo dos anos 70, 80 e 90.

¹⁴⁸

Centro de Pesquisa e Desenvolvimento.

A esta altura, a hierarquia do setor de telecomunicações parecia em muito como é hoje com o Ministério das Comunicações no topo:

Hierarquia do Sistema de Telecomunicações Brasileiro



Fonte: Pyramid Research, 1997

Conforme foi discutido no primeiro capítulo aos anos 70, o sistema de empresas estatais chegou ao ápice. Os princípios do I Plano Nacional de Desenvolvimento de 1972 aderiam à noção de que o Brasil poderia desenvolver-se de modo independente de seus parceiros do Primeiro Mundo mediante o desenvolvimento interno.¹⁴⁹ As telecomunicações completavam o bloco do importante Sistema Estatal de Produção, conforme a estratégia de ISI (Industrialização via Substituição de Importações).

¹⁴⁹ Muitos já escreveram sobre esta experiência única na história econômica brasileira. Para uma excelente recapitulação destes eventos, veja Lago, L.A.C., "A Retomada do Crescimento e as Distorções do 'Milagre': 1967-1973", cap. 10 em A Ordem do

Os anos 70 assistiram aquilo que ficou chamado de “Anos Dourados” da Telebrás.¹⁵⁰ Uma vez estabelecidas as empresas-polo, a Telebrás concentrou-se em expandir a planta telefônica. “Este período foi marcado por uma expansão expressiva da planta telefônica, passando de 1,4 milhões para 5 milhões de terminais instalados.”¹⁵¹ As operadoras públicas de telefonia investiram uma média anual de US\$ 1,3 bilhão (1974-82) e foram capazes de responder por 5% dos totais anuais do PNB. O principal objetivo da época era modernizar e expandir a capacidade de longa distância do Brasil. A tecnologia de satélites foi combinada com a de cabos submarinos para ligar as capitais do país e as maiores cidades e, a partir daí, conectar o Brasil às maiores cidades no globo. A segunda meta focalizava as redes urbanas de transmissão. A consolidação financeira desses projetos veio da muito criticada prática de subsídios cruzados da Telebrás.

Os subsídios cruzados constituem num processo pelo qual áreas de serviços de baixa rentabilidade são subsidiadas pelas atividades mais lucrativas. No contexto brasileiro, possibilitou à Telebrás cobrar taxas de longa distância mais caras, enquanto mantinha as taxas locais (urbanas) entre as mais baixas do mundo. A instalação em massa de telefones públicos, os baixos custos

Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana: 1889-1989, Ed. Campus, 1990.

¹⁵⁰ Wohlers de Almeida, Márcio, Reestruturação, Internacionalização e Mudanças Institucionais nas Telecomunicações: Lições da Experiência Internacional para o Caso Brasileiro, tese de doutorado, IE-UNICAMP, 1994, p.179.

¹⁵¹ Tribunal de Contas da União: *Sistema de Telecomunicações Brasileiro – Auditoria Operacional.*, Abril, 1997, p.12.

tarifários e a alimentação de massivas instalações de cabos “coaxiais” em áreas de alta densidade foram algumas das conseqüências desta prática de subsídios cruzados. Como resultado a densidade telefônica cresceu, entre 1972 e 1980, a 17,3% ao ano, elevando a penetração convencional de cerca de 1,5 linhas por 100 habitantes para 4,2 linhas.

Conforme mencionamos de passagem anteriormente, o que é notável, se não coincidente, sobre esta corrente de investimentos em massa nos anos 70 é que foi acompanhada de deslocamentos profundos na capacidade tecnológica dos serviços básicos convencionais. Inovações ligando desenvolvimentos recentes nas tecnologias de informação e nos computadores de grande porte levaram técnicos brasileiros a instalar tecnologias com capacidade de alta transmissão que permitiram ao Brasil dar um salto adiante em termos de serviços básicos.¹⁵²

Este “salto” representou num pesado investimento por parte do Brasil. No significa dizer que aconteceu de o Brasil estar investindo pesadamente no preciso momento em que o deslocamento tecnológico dos dispositivos eletromecânicos de comutação estavam sendo digitalizados e em que os cabos coaxiais e twin-pair estavam sendo substituídos pela fibra ótica. Estas duas novas tecnologias habilitaram o Brasil aproveitar dos seus anos de mais alto investimento. A combinação destes dois fatores, investimento e inovação tecnológica, explica porque esta época foi denominada de “era de ouro”.

Foi durante os anos 70 que os benefícios de uma operadora estatal de telefonia estiveram mais visíveis. O rápido crescimento nas conexões convencionais constituiu um exemplo de benefícios de se ter uma autoridade singular na determinação dos investimentos e na implantação tecnológica.¹⁵³

Contudo, a difícil situação econômica em que o Brasil se achava no começo dos anos 80 trouxe sérias implicações para o STB. Na próxima seção, se discutirão as modificações ao rumo do STB nos anos 80 e 90.

4.3 O STB nos Anos 80 e no Início dos Anos 90

A combinação entre planos econômicos não sustentáveis, uma crescente dívida externa e a periódica inquietação política interna não apresentou um quadro político-econômico favorável para a Telebrás. “. . . [A]s significativas modificações no cenário político e a difícil situação econômico-social do País afetaram o setor de telecomunicações, dificultando a sua expansão conforme o esperado.”¹⁵⁴ Mesmo que a expansão do sistema de telecomunicações brasileiro

¹⁵² Hobday, M. Telecommunications in Developing countries: the Challenge from Brazil, Routledge, Londres, 1990, p.71.

¹⁵³ Wohlers de Almeida, Márcio, Reestruturação, Internacionalização e Mudanças Institucionais nas Telecomunicações: Lições da Experiência Internacional para o Caso Brasileiro, tese de doutorado, IE-UNICAMP, 1994, p. 179.

¹⁵⁴ Tribunal de Contas da União: *Sistema de Telecomunicações Brasileiro – Auditoria Operacional.*, Abril, 1997, p.12.

foi aquém do previsto nos anos 80, vale a pena reiterar o que foi dito no início deste capítulo: que a decrescente taxa de expansão da rede telefônica nos anos oitenta se deve à intervenção governamental na forma de uma política tarifária que ficava aquém da taxa de inflação.

Os investimentos desaceleraram fortemente no início dos anos 80. Talvez o evento mais significativo da década de ordem não econômica-financeira quanto às telecomunicações tenha sido a devolução do poder pelos militares em 1985 e a subsequente ascensão de um regime democraticamente eleito. A euforia em torno da eleição indireta de Tancredo Neves e José Sarney em 1985 foi rapidamente reduzida pelo fracasso do plano econômico de 1986, o heterodoxo Plano Cruzado. A Constituição de 1988, que almejava corrigir algumas das inadequações e inconsistências da anterior, reafirmou a autoridade exclusiva do Estado sobre todas as formas de serviços básicos de telecomunicações.

O artigo 21, seção XI, da Constituição de 1988, explicitamente estabelecia a autoridade e o direito do Estado sobre todos os serviços de telecomunicações que se inscrevessem nas rubricas de serviços básicos de telefonia, telegrafia e transmissão de dados.¹⁵⁵ A nova política do STB conforme esboçado pela Constituição de 1988, levou um observador a comentar que

¹⁵⁵ Deve-se observar, por outro lado, que a Constituição de 1988 permitiu a participação privada em um certo número de setores que em geral seriam considerados de propriedade do setor de telecomunicações, tais como as frequências de rádio AM/FM, bem como de televisão UHF e VHF, TV a cabo, *paging*, SMR (rádios da banda de táxis e outras formas de *trunking*), para mencionar alguns.

“[p]oucos países do mundo adotam políticas monopolísticas tão abrangentes. Estas políticas não dão [ao Brasil nenhuma] opção: ou a Telebrás o faz ou ninguém mais pode fazê-lo. . . Se o Estado não dispõe dos recursos para investir, não há solução”.¹⁵⁶

O governo Collor, eleito em 1990, veio à Brasília com um conjunto de propostas neo-liberais entre as quais estavam a liberalização e a privatização parcial do setor de telecomunicações. Operadoras estrangeiras começaram a pressionar o Congresso para que este permitisse uma privatização plena do sistema Telebrás. O plano da administração Collor para abrir a concorrência no STB e flexibilizar a entrada de capital externo foi mal organizado e sem o necessário arcabouço legal. Ao final, a inconsistência das propostas e a decadência política que provocou o processo de *impeachment* contra o Collor fragilizaram qualquer tentativa séria de reforma.^{157 158}

¹⁵⁶ Revista Nacional de Telecomunicações, n. 170, outubro de 1993, p.4.

¹⁵⁷ Apesar dos problemas políticos, o governo Collor teve êxito em abrir os serviços VAS.

¹⁵⁸ Logo depois, Ethevaldo Siqueira, um renomado jornalista de telecomunicações no Brasil apresentou doze motivos pelos quais dever-se-ia quebrar a posição monopolística da Telebrás na infra-estrutura de telecomunicações da nação. Estes motivos apareceram no início de 1994, quando Itamar Franco assumiu a presidência. Segundo Siqueira, um perene crítico do STB, depois de Collor ter trazido propostas de mudanças de que uma revolução no modelo brasileiro de telecomunicações estava iminente, Franco não havia feito nada para continuar com os ideias levadas à tona por Collor. A lista de Siqueira era a seguinte:

- 1) o (então) vigente modelo não pode atender sua própria demanda e nem pode fornecer a necessária modernização da infra-estrutura do setor;
- 2) os usuários são a principal fonte de recursos para o investimento;
- 3) o governo, ao invés de investir seus próprios recursos na Telebrás, dissipava-os no déficit público;
- 4) o modelo não permitia a participação de recursos privados no setor, quer de origem doméstica ou internacional, algo que aceleraria seu desenvolvimento;

O herdeiro da presidência, Itamar Franco, era apenas um presidente interino; estava preenchendo o período remanescente de Collor enquanto o país aguardava as eleições de 1994.¹⁵⁹ Parte das razões pelas quais o governo interino de Franco não foi compelido a implementar um pacote de reformas nas telecomunicações (independentemente da resistência ideológica do presidente), mesmo contra sua vontade, foi o sentimento geral através do setor de telecomunicações de que reformas suaves (particularmente na telefonia celular) estariam em curso em 1993 e 1994. No Sexto Seminário Anual de Comunicações Móveis e Celulares em São Paulo no mês de novembro de 1992,

-
- 5) o modelo brasileiro não se detém na monopolização dos serviços básicos, como engloba todas as formas de serviços não-básicos, incluindo transmissão de dados, telefonia celular e chamadas de longa distância;
 - 6) o monopólio estatal levou o Brasil ao 42º lugar no mundo em termos de densidade de penetração e, mesmo entre os vizinhos mais pobres da América Latina, estava em décimo lugar;
 - 7) o Brasil estava tecnologicamente defasado. Os 30% de grau de digitalização não se comparavam aos 80% do Chile e do Uruguai;¹⁵⁸
 - 8) o modelo brasileiro era um convite à corrupção, aos cartéis, ao protecionismo, ao anti-profissionalismo, à ineficiência e ao favoritismo;
 - 9) por ser um modelo que não estimulava um ambiente competitivo nas telecomunicações, os reais perdedores eram os usuários e a economia como um todo, cujos produtos se tornavam mais caros, reduzindo-se a competitividade internacional do Brasil;
 - 10) havia um incesto administrativo generalizado no qual um mesmo organismo controlava o provedor de serviços, as responsabilidades fiscais, a política de regulação e o estabelecimento de tarifas;
 - 11) o modelo, sem um rigoroso arcabouço fiscal, distanciou-se das necessidades dos clientes; eo monopólio estatal penalizava o conjunto da sociedade. Aqui estariam três exemplos bem ilustrativos: um em cada cinco residências urbanas tinham serviços convencionais, 50% de todos os negócios no país tinham serviços de telefonia e somente duas em cada cem residências rurais tinham acesso a telefonia (Vide Revista Nacional de Telecomunicações, n. 174, fevereiro de 1994, p. 4.)

¹⁵⁹

Com Collor fora do poder, as atávicas idéias do presidente Franco quanto a um Estado forte e nacionalista re-emergiram, escurecendo quaisquer luzes de esperança de privatização das telecomunicações durante sua gestão.

a crença comum entre os peritos do setor era a de que a telefonia celular estaria sofrendo grandes mudanças em 1993.¹⁶⁰

4.4 As Reformas do Governo Cardoso

Nesta seção, se abordará uma discussão sobre as reformas no setor de telecomunicações realizadas e as a serem efetuadas num futuro próximo. Para fazer isto, este item abordará primeiro os fatores que fizeram os formuladores da política do setor de telecomunicações (MINICOM e o Presidente) levar avante as propostas de reforma. Uma vez discutidas as razões pelas quais o governo objetiva mudar as políticas no STB, analisaremos as próprias mudanças que o governo se propõe a fazer.

Ao tratar o *background* que impulsionou o governo a repensar a política de telecomunicações, nós nos referiremos aos acontecimentos dos anos anteriores descritos nos itens 4.2 e 4.3. Para fazermos isto, teremos que levar em consideração algumas das informações e dados obtidos ao longo dos 22 anos entre a elaboração da CNT e a eleição do FHC em 1994. Para começar este análise, cabe olhar para os investimentos incorridos durante esta época (incluindo a prática de autofinanciamento) e as tarifas da mesma. Depois, se

¹⁶⁰ Um outro ponto interessante que explica parcialmente as prevalecentes atitudes daquele momento era a opinião de que o Brasil só demandaria serviços para 2-3 milhões de assinantes por volta do ano 2000. Revista Nacional de Telecomunicações, n. 161, janeiro de 1993, p.14.

observarão as medidas pre-privatizantes e depois as reformas políticas e estruturais ocorridas no governo Cardoso.

Como mencionamos no item 4.2, a criação da Telebrás em 1972 foi uma medida para organizar as diversas empresas de telecomunicações no País sob um único *holding*. A consolidação da Telebrás visava, entre outros objetivos, centralizar e focalizar os investimentos para expandir a planta e satisfazer a demanda reprimida. Entre 1973 e 1995, os investimentos tinham uma média anual de 0,64% do PIB, variando entre 0,39% em 1980 e 1,06% em 1976¹⁶¹.

Pode-se classificar os investimentos, em termos de porcentagem de PIB, em três períodos diferentes: 1973-1979, 1980-1990, e 1990-1997. No primeiro período, os elevados investimentos visaram dois objetivos principais: a) reverter, rapidamente, os baixos níveis de qualidade operacional e b) melhorar os baixos níveis de densidade telefônica (0,01 per capita)¹⁶². No segundo período, depois de ter superado as grandes dificuldades restando das décadas anteriores `a criação da Telebrás, o setor de telecomunicações se deparou com muitas dificuldades por causa da inflação elevada e a estagnação econômica. Neste período, foram verificados os níveis mais baixos em termos de porcentagem de PIB. Neste terceiro e atual período, estão sendo verificados, como mostra acima, uma elevada porcentagem de investimento no STB mesurada em termos

¹⁶¹ Tribunal de Contas da União: *Sistema de Telecomunicações Brasileiro – Auditoria Operacional.*, Abril, 1997, p.29.

¹⁶² *ibid.*, p.29

do PIB. (Isto, é claro se deve em parte aos programas iniciados no governo FHC, no final do período em pauta, que serão discutidos em breve).

O período que merece mais atenção é justamente o dos anos 80 quando a rede parou de expandir conforme o planejado. É esta paralisação que fez com que a planta básica no Brasil ficasse aquém do demandado. Contudo, como se salienta no relatório sobre o SBT escrito pelo Tribunal de Contas da União, apesar das grandes dificuldades enfrentadas pelo País nos anos oitenta, o STB foi um dos setores de infraestrutura básica que foi *menos afetado* pela deterioração da situação econômica do Brasil.

Um componente importante dos investimentos realizados no sistema brasileiro de telecomunicações é o autofinanciamento. O Japão foi o primeiro país a levar em adiante uma prática de autofinanciamento para sua rede de telefonia básica nos anos cinqüenta enquanto se esforçava para recuperar do prejuízo da Segunda Guerra Mundial. No Brasil, o autofinanciamento se iniciou através da Portaria nº86, de julho de 1991 e sua utilização se acabou em 1997¹⁶³. Se trata da capitalização de recursos pelas empresas com a comercialização de terminais antes de estarem os mesmos disponíveis ao

¹⁶³ Apesar de ter pulverizado significativamente suas ações entre aproximadamente seis milhões de carteiras de pequenos investidores, capacitou a Telebrás a manter seu deficiente processo de auto-financiamento. Neste cenário, serviços de telefonia eram adquiridos por US\$ 1,117 mil. Os custos de instalação correspondiam a aproximadamente um terço deste montante e o resto era alocado no programa de auto-financiamento. O MINICOM afirmou que essa prática está oficialmente encerrada e que as novas aquisições cobrirão apenas os custos de instalação. Estimativas indicam que as taxas de instalação deverão estabilizar em algum lugar entre R\$ 300 e R\$ 400. A ironia do esquema de auto-financiamento foi a de que compradores enquanto

usuário¹⁶⁴. Conforme estudar-se-á, o fim do período de autofinanciamento se deve em parte a uma nova política tarifária, que vem se desenvolvendo no governo Cardoso.

A contraface do investimento no STB é a política tarifária. Os investimentos se realizam em função da capacidade do governo taxar e arrecadar os usuários. Durante os três períodos demarcados antes, as tarifas sofreram uma expressiva queda de seu valor real. Mesmo havendo alguns realinhamentos tarifários desde a toma de posse do FHC aos finais de 1994, em Fevereiro de 1996, as três básicas tarifas – assinatura básica residencial, o pulso local, e o minuto do interurbano - corresponderiam a menos de 25% do seus valores (em termos reais) praticados em 1975¹⁶⁵. Ante do reajuste de 1995, a assinatura básica residencial correspondia a 3,9%, o pulso local a 16,0%, e o minuto do interurbano a 7,4% dos seus valores reais de 1975.

A drástica redução do valor real das tarifas deve-se à estratégia de combate à inflação adotada pelo Governo Federal. A constante preocupação com as elevadas taxas de inflação levou os governos a adotar reajustes tarifários aquém dos índices de inflação. Calcula-se que, em 31.12.95, as

investidores foram obrigados a sustentar uma política que lhes deu um inadequado serviço como retorno.

¹⁶⁴ É nestes termos que a Tribunal de Contas da União define, sucintemente, o autofinanciamento, *ibid.*, p.24.

¹⁶⁵ *ibid.*, p.43.

perdas resultantes dos reajustes tarifários (aquém dos índices de inflação) chegaram a soma expressiva de R\$16.6 bilhões¹⁶⁶.

Temo-nos referido várias vezes ao longo do texto ao governo atual do Fernando Henrique Cardoso que se responsabiliza pelas múltiplas e variadas propostas que têm distinguido os últimos anos do STB. Cabe-nos estudar não tão-somente o próprio Presidente Cardoso senão também o Ministério de Comunicações (MINICOM) e as suas propostas de mudança no STB.

Cardoso foi o Ministro da Fazenda que promoveu o exitoso Plano Real¹⁶⁷, dando-lhe, depois de ter sido eleito, um enorme poder para promover sua agenda agressiva de reformas¹⁶⁸. A necessidade de desenvolver uma nova direção para o STB estava contida na proposta de governo de sua campanha presidencial. Segundo esta proposta, o problema para o Brasil "é encontrar uma

¹⁶⁶ ibid., p.43

¹⁶⁷ O Plano Real acabou com décadas de inflação de até 60% ao mês. Cardoso foi capaz de cavalgar sobre o êxito do plano todo o trajeto até o Planalto.

¹⁶⁸ Na nossa opinião, há oito razões básicas pelas quais o governo de FHC iniciou seu termo com excelentes perspectivas de sobrepujar o massivo setor de telecomunicações:

- 1) ambiente econômico favorável sem precedentes
- 2) um presidente que demonstrava conhecimento abrangente do setor de telecomunicações e de seu papel no processo de desenvolvimento;
- 3) um suporte político sem precedentes acompanhando seu governo no esforço de modernizar o setor de telecomunicações;
- 4) FHC foi eleito tendo *a priori* anunciado suas intenções de quebrar o domínio monopolístico do Estado sobre o setor;
- 5) o forte compromisso do presidente com o valor do envolvimento do setor privado e com a competição no processo de desenvolvimento;
- 6) o presente governo declara sua descrença quanto aos benefícios dos subsídios cruzados e outras práticas que limitam os direitos do cidadão comum aos serviços convencionais de telefonia;
- 7) o forte compromisso de FHC em redefinir o papel do Estado de gestor para regulador; e a crença de FHC em uma meritocracia onde somente técnicos e especialistas capazes possam ter acesso a um setor estratégico como as telecomunicações.

fórmula para a organização institucional do setor de telecomunicações que, ao mesmo tempo em que promove fortemente os investimentos privados, reforce o papel regulador do Estado e reserve ao setor público a atuação em segmentos estratégicos do ponto de vista social ou de interesse nacional.”¹⁶⁹

As questões sobre propriedade no SBT são muito complexas e não é de nosso interesse aprofundar essa discussão aqui. Nos cabe apenas mencionar que o governo parte do princípio de que, teoricamente, não deve fazer nenhuma diferença se o setor de telecomunicações se administra pelo Estado ou pelo setor privado. Contudo, segundo o livro da International Telecommunications Union (ITU) *Políticas de Telecomunicações para Las Américas*, a história mostra que [a administração bem-sucedida por entidades estatais] não ocorre freqüentemente, em especial nos países americanos. O governo achou a solução mais apropriada para a realidade brasileira, sendo esta a atuação em regime de concorrência a todo os níveis para incentivar amplos e acessíveis serviços e produtos de telecomunicações de boa qualidade e baratos. Este regime promoveria uma re-regulamentação na qual o papel do Estado passa de empresário para regulador.

As reformas do governo FHC se orientam por dois princípios básicos: competição na exploração dos serviços e a universalização do acesso a estes. Tendo estes dois princípios, o governo objetivou-se a:

¹⁶⁹ Tribunal de Contas da União: *Sistema de Telecomunicações Brasileiro – Auditoria Operacional.*, Abril, 1997., p.100

- a) mudar a natureza do Estado no SBT, de empresário para regulador;
- b) aumentar e melhorar a oferta de serviços;
- c) fomentar a competição e criar oportunidades de investimento e de desenvolvimento tecnológico e industrial;
- d) coordenar o desenvolvimento do setor com as metas de desenvolvimento social do País;
- e) maximizar o valor de venda das empresas estatais de telecomunicações sem que se prejudique os demais objetivos acima¹⁷⁰.

Não incluindo os realinhamentos tarifários, o primeiro passo importante a ser realizado era a quebra do monopólio estatal, conforme estipulado na carta Magna de 1988. Em fevereiro de 1995, somente alguns meses após as eleições, FHC apresentou ao Congresso uma proposta de quebra do controle monopolístico da Constituição sobre o setor de telecomunicações. Propunha uma emenda constitucional que tornava possível que algumas das áreas de telecomunicações pudessem ser exploradas por investidores privados. Para possibilitar isso, bastava apenas retirar uma frase do artigo 21, incisos XI, estipulando que competia à União “explorar, diretamente ou mediante concessão a empresas *sob controle estatal* os serviços telefônicos...” (grife nosso)¹⁷¹ A emenda passou e sua aprovação ao final de 1995 inaugurou uma nova era nas políticas de telecomunicações em STB.

¹⁷⁰ *ibid.*, p.101.

¹⁷¹ Carta Magna de 1988, Artigo 21, inciso XI.

A diferença principal entre as versões antiga e nova do Artigo 21 da Constituição, inciso XI, reside no fato de que o governo não está mais denominado como o único provedor de serviços de telecomunicações. Efetivamente, o Estado tornou-se um Estado concedente e não necessariamente um Estado administrador. Esta é uma concepção que habilita o governo a licenciar, via concessão, ou de outro modo, as telecomunicações.

A despeito de ter sofrido um significativo reescalonamento, a idéia original da administração FHC foi elaborar uma integral reformulação dos serviços de telecomunicações e privatizar integralmente o sistema Telebrás até o final do mandato em 1998. Contudo, houve obstáculos nesta proposta agressiva. Resistências dos partidos tanto de oposição como de alguns que faziam parte do governo acabou estagnando o processo e postergou os planos para reformular o todo do setor até 1988¹⁷².

Sérgio Motta, Ministro das Comunicações estabeleceu os seguintes macro-objetivos para o governo Cardoso:

- a) terminar com o monopólio estatal;
- b) no tocante ao primeiro item, elaborar uma Lei Especial (Mínima) para liberar os direitos quanto à banda-B da telefonia celular imediatamente;
- c) no que tange a este segundo item, licenciar a banda-B ;
- d) investir pesadamente na banda-A para prepará-la para a venda ao setor privado e para estabelecer a concorrência;¹⁷³

¹⁷² Outro problema que o governo enfrentou que obstaculizou as propostas para o SBT foi a insistência do governo em fazer passar também uma emenda constitucional permitindo ao presidente FHC disputar a re-eleição, retardaram alguns projetos de lei enviados pelo executivo.

¹⁷³ O *timing* entre as privatizações/licenciamentos das bandas-A e B tem sido uma preocupação maior para o MINICOM. O ministério tem se revelado preocupado com os efeitos de se permitir que um operador tenha um monopólio resguardado por mais

- e) abertura dos serviços via satélite
- f) uma nova lei geral para o conjunto do setor de telecomunicações;
- g) no tocante ao item anterior, decompor a Telebrás em várias regionais ou “Babybrás”;¹⁷⁴ e
- h) criação de um ambiente inteiramente competitivo em todos os serviços.¹⁷⁵

Em 28 de novembro de 1995, o Ministro das Comunicações de Cardoso, Sérgio Motta, apresentou o programa PASTE,¹⁷⁶ um programa de investimentos de US\$ 75 bilhões nos setores postal e de telecomunicações brasileiros até o ano 2003¹⁷⁷. O programa PASTE ia se sustentar pelos novos alinhamentos tarifários, o primeiro dos quais se realizou naquele mesmo ano

O objetivo principal é preparar o atual sistema para venda futura. Vale lembrar que um dos argumentos já transcritos para aprovação da Emenda Constitucional, constante da Exposição de Motivos encaminhada, era o exaurimento da capacidade financeira do Estado. Esse exaurimento, contudo, não era argumento válido para a entrada do capital privado nas

tempo. Apesar de os peritos concordarem que haverá algum período em que um operador estará digitalizado e outro não, a esperança é obter em curso uma concorrência sem grandes assimetrias tão cedo quanto possível. Para informações adicionais sobre este ponto, veja Gazeta Mercantil, Banda A será privatizada em 1997, 10-06-97, p. A-6.

¹⁷⁴ “Babybrás” é o termo sendo utilizado para representar as futuras operadoras regionais que se seguirão ao desmembramento da Telebrás. Trata-se de uma adaptação do apelido de “BabyBell” dado às operadoras regionais da antiga AT&T nos Estados Unidos.

¹⁷⁵ Obtidos de uma entrevista com o ministro Motta, conforme publicada na Revista Nacional de Telecomunicações, n. 199, março de 1996, p. 28.

¹⁷⁶ Programa de Recuperação e Ampliação do Sistema de Telecomunicações e do Sistema Postal.

¹⁷⁷ Tribunal de Contas da União: *Sistema de Telecomunicações Brasileiro – Auditoria Operacional.*, Abril, 1997, p.105.

telecomunicações, uma vez que o Estado há muito não destinava recursos para as telecomunicações, trabalhando as empresas com recursos próprios.¹⁷⁸

A característica mais saliente do atual sistema é o elevado nível de demanda reprimida. Apenas na telefonia celular, a demanda reprimida está estimada em aproximadamente cinco milhões de usuários¹⁷⁹. De fato, aproximadamente 20% dos usuários de celulares no Rio de Janeiro e em São Paulo são “romeiros” (*roamers*) permanentes que compraram um telefone celular baseado em um outro mercado onde a demanda seja mais fraca.¹⁸⁰

A idéia subjacente ao programa PASTE é a de que significativos investimentos no STB serão bem remunerados no futuro próximo, quando o sistema Telebrás for privatizado.¹⁸¹ As lições obtidas da privatização em outros mercados de telecomunicações emergentes ensinaram ao MINICOM que investimentos pesados no setor antes do desmembramento ou de sua venda, rendem positivas taxas de retorno, enquanto beneficiam a base de usuários em seu interim.¹⁸²

¹⁷⁸ Tribunal de Contas da União: *Sistema de Telecomunicações Brasileiro – Auditoria Operacional.*, Abril, 1997, p.105.

¹⁷⁹ Esta é a figura com que JP Morgan, Goldman Sachs e outros bancos de investimento trabalham.

¹⁸⁰ Estado de São Paulo, 16-09-96, p.B4.

¹⁸¹ O plano PASTE também vem na esteira de um crescimento sem precedentes no setor de telecomunicações. Apenas nos últimos três anos, os cabos de fibra ótica cresceram em 400% (Estado de São Paulo, 09-05-97, p.B7).

¹⁸² Dado que o foco principal deste estudo está fora das especificidades do programa PASTE, leitores interessados devem reportar-se ao documento governamental PASTE, publicado pelo Ministério das Comunicações e divulgado em novembro de 1995. Seus principais pontos podem ser acessados via internet em <http://www.mc.gov.br/PA16.htm>.

O primeiro projeto de legislação significativa a ser promovida pelo governo Cardoso foi o Decreto nº 1.719/95 que aprovou o regulamento de outorga de concessão em base comercial. Este decreto, no entanto, não tinha o respaldo legal para fiel execução.

Faltava uma lei de ordem mais geral para efetuar o estipulado no Decreto nº 9.074. O governo decidiu promover uma lei que desse cobertura para esses segmentos. Esta lei alavancaria os investimentos do setor privado e serviria os interesses da sociedade brasileira. Como o governo não se dispunha do tempo necessário para constatar uma nova lei conforme a Constituição diz, decidiu editar uma chamada Lei Mínima (às vezes referida como Lei Específica).

Esta Lei Mínima veio ao congresso sob a forma de projeto de lei 1.287 em novembro de 1995, tendo quatro objetivos principais: (a) liberalizar os serviços de telefonia celular da banda-B via concessões; (b) abrir a transmissão geo-estacionária via satélites para o investimento externo concorrente e para parcerias internacionais; (c) relaxar as restritivas regras que governam os VASe d) reafirmar o *status* de serviços de rede limitada como SMR. Talvez por seu *status* altamente visível no cotidiano ou pelo que representava em termos de forma alternativa de contornar (*bypass*) o sistema atual de telecomunicações o item mais debatido entre os quatro foi a proposta de liberalização de direitos para operar as frequências celulares da banda-B.¹⁸³

¹⁸³ A Lei Mínima tornou-se uma questão polêmica para muitas partes interessadas. Para uma discussão detalhada sobre o modo como os potenciais investidores acompanharam e analisaram os movimentos da legislação através do Congresso, veja Gazeta Mercantil,

A aprovação da emenda Constitucional sobre o Artigo 21, seção XI, implicava que uma “lei geral de telecomunicações” se seguiria. Dado que o governo pressentiu que um projeto de Lei Geral abrangente acarretaria em audiências perante comissões por muitos meses, estando possivelmente sujeito a grandes alterações, sendo assim a administração optou por um projeto de lei menos abrangente, a Lei Mínima (PL 1.287.)^{184 185}

Aprovado no Senado, a lei foi sancionada em meados de 1996¹⁸⁶, sobe o nº 9.295 (de 19 de julho) e incorporava os aspectos descritos na tabela seguinte:

08-05-96, p. A-9. Para uma visão abrangente das batalhas políticas estabelecidas em torno da lei, veja Gazeta Mercantil, 09-05-96, p. A-8.

¹⁸⁴ *Ex post*, parece que, tivesse o governo sido mais corajoso, poderia ter passado uma Lei de Telecomunicações englobando tudo. Esta é a conclusão do perito Márcio Wohlers de Almeida em entrevista em 25 de março de 1997.

¹⁸⁵ Mediante realização das reformas por partes, o governo foi forçado a enfrentar a questão dos serviços de telefonia celular da banda-A, atualmente operados pelo governo. Originalmente, o governo queria privatizar tudo simultaneamente e evitar assimetrias entre os mercados. Mas os burocratas logo perceberam que a banda-A teria de ser separada do operador de serviços convencionais. O Ministro Sérgio Motta foi citado como dizendo: “mudamos de idéias porque a Telebrás não seria capaz de concorrer em pé de igualdade com operadores privados, em decorrência do fato de que teria de acompanhar as políticas das subsidiárias estaduais” (Gazeta Mercantil, 07-03-96, p.A-6). Indicações recentes têm apontado que as vendas da banda-A deverão ocorrer em fins de 1997, muito embora recentes atrasos no Congresso possam vir a adiar este calendário. A banda-A, no entanto, terá de ser retirada de suas operadoras subsidiárias para aderir as linhas gerais da Lei Mínima. As primeiras destas empresas operadoras a serem privatizadas serão a Telesp e a Embratel (Estado de São Paulo, 09-05-97, p. B3).

¹⁸⁶ Gazeta Mercantil, 15-05-96, p. A-8.

Lei Mínima: Principais Aspectos¹⁸⁷

| CATEGORIA | OBRIGAÇÃO |
|---|--|
| Autoridade Regulatória | MINICOM será responsável pela supervisão e regulamentação do setor até que um novo e independente órgão regulatório é estabelecido. |
| Celular | Operadoras serão outorgadas com licenças válidas por 15 anos e possibilidade de renovação por mais 15 anos. |
| | Operadores terão um limite de 49% capital estrangeiro nos primeiros três anos. |
| | Depois de três anos esse limite é eliminado.. |
| Satélite | Operadoras serão outorgadas com licenças válidas por 15 anos e possibilidade de renovação por mais 15 anos. |
| | Novas licenças poderão começar operando após 31-12-97. |
| | Satélites pertencentes a entidades não brasileiras terão que ter representação no Brasil e terão que aderir à legislação brasileira. |
| | Satélites ocupando posicionamento orbital brasileiro terão preferência sobre satélites ocupando o posicionamento de outros países. |
| Serviços de Valor Agregado (VAS) | A lei reitera que VAS não conste entre os serviços de telecomunicações e portanto operadores de VAS não terão que pagar por nenhum tipo de licença ¹⁸⁸ . |
| | Operadoras públicas, incluindo a Embratel, terão que fazer com que suas redes sejam livremente acessíveis aos provedores de serviços VAS. |
| Redes Limitadas | “Redes limitadas”, que incluem <i>specialized mobile radio</i> (SMR), <i>shared-hub</i> VSAT, e outros serviços de rede privada, quando usados exclusivamente, serão outorgadas ilimitadamente.. |
| | Operadoras que terceirizam seus serviços ganharão licenças de 10 anos, renováveis por mais 10 anos. |

Fonte: MINICOM¹⁸⁹

¹⁸⁷ Deve-se mencionar que, conforme o artigo 215 da Lei Geral, muitos aspectos desta Lei Mínima foram revogados.

¹⁸⁸ Inicialmente, esse ponto causou uma polêmica porque alguns das operadoras argumentaram que *trunking* pode funcionar como um tipo de celular ilícito.

¹⁸⁹ Veja MINICOM homepage: <http://www.mc.gov.br> para ver a legislação por inteiro.

A Lei Mínima foi colocada em debate simultaneamente nas Comissões de Infra-estrutura Jurídica e Constitucional e de Assuntos Econômicos, ao invés de individualmente, como é o procedimento normal.¹⁹⁰ A ausência de especificidades facilitou sua aprovação.

As normas efetivas foram publicadas em 5-11-96, depois que o governo consultou extensivamente potenciais ofertantes de lances e grupos profissionais de consultorias internacionais especializadas. As principais áreas a serem elaboradas nas normas envolviam os requisitos dos consórcios, de compatibilidade técnica e de participação de estrangeiros.¹⁹¹

Contudo, a necessidade de uma proposta efetiva de amplo alcance para as telecomunicações permaneceu. O governo tinha a idéia de que a emenda à Constituição 21, inciso XI, abrangesse uma lei fortalecendo o completo desmonte do sistema Telebrás que estava por se seguir. De fato, a própria Constituição *exige* uma lei que abrange todos os aspectos e para tal propósito, a Lei Mínima não ia servir¹⁹². O governo receou que a natureza abrangente de uma proposta de telecomunicações rigorosa seria retida no Congresso por

¹⁹⁰ Gazeta Mercantil, 14-06-96, p. A-7.

¹⁹¹ O debate acerca da participação de estrangeiros aqueceu-se enquanto a Lei Mínima estava sendo elaborada pelo MINICOM. Muitos neo-liberais como alguns deputados do PFL acreditavam que não deveria haver limitações no capital externo. Conforme colocou Ethevaldo Siqueira na edição de março de 1996 de Revista Nacional de Telecomunicações, n. 199, p. 8: “não seria lógico falar de restrição ao capital externo precisamente quando necessitamos persuadí-lo a investir aqui”.

¹⁹² Ver Tribunal de Contas da União: *Sistema de Telecomunicações Brasileiro – Auditoria Operacional.*, Abril, 1997, p. 113.

muitos meses, enquanto as audiências e as comissões debatessem sobre as especificidades da legislação.

A Lei Mínima era, com efeito, um modo de contornar a questão delicada da reforma no curto prazo nas telecomunicações. Mesmo assim, o governo sabia que estava numa situação precária pois enquanto não havia uma lei (geral) de telecomunicações, a Lei Mínima era, tecnicamente falando, inconstitucional¹⁹³. A prioridade de curto prazo do governo era atrair operadoras estrangeiras para participarem das concessões celulares da banda-B e o governo temia que, caso esta concessão fosse proposta dentro do arcabouço de uma proposta mais geral quanto às telecomunicações, poderia ser retardada por muitos meses.

As crescentes exigências de uma demanda reprimida por tecnologia celular, estimada por consultorias externas¹⁹⁴ de até 15 milhões de usuários, exigia ação urgente. A banda-B, que estaria completamente digitalizada, aliviaria parte da pressão de demanda. O restante da legislação poderia esperar até mais tarde.

Finalmente, em 12 de dezembro de 1996, o MINICOM apresentou ao Congresso o projeto de Lei Geral das Telecomunicações (LGT).¹⁹⁵ Era,

¹⁹³ Gazeta Mercantil, 19-07-96, p. A-6.

¹⁹⁴ Merrill Lynch, por exemplo

¹⁹⁵ Fenatel (a Federação Nacional dos Trabalhadores em Telecomunicações) enviou seu próprio projeto de lei, o qual consolidaria o sistema brasileiro de telecomunicações mediante uma operadora unificada de telecomunicações que seria capaz de concorrer em condições de igualdade com o setor privado. (Estado de São Paulo, 13-12-96, p. B9). O perito em telecomunicações Márcio Wohlers de Almeida é um defensor dessa

intencionalmente, um documento que deixava o trabalho dos pormenores da regulamentação ao futuro órgão regulador. Em geral concedia que o governo (ou seja, o Estado) seria responsável por assegurar que os serviços básicos de telecomunicações fossem providos, mas não necessariamente administrá-los por ele próprio. A outra proposta maior que foi incluída na LGT foi a formação de um órgão regulatório para definir as normas exatas e regras para a regulamentação futura das telecomunicações. Esse órgão funcionaria com o nome de Abtel (agora Anatel)¹⁹⁶ e havia sido referido na Lei 9,295 como o CNC. A Anatel eliminaria as práticas as vezes conflitantes do atual sistema, no qual a gestão, a formulação de políticas e de estratégias são todas realizadas sob o mesmo teto. Supervisionaria o processo de privatização e de devolução.¹⁹⁷ Segue-se uma tabela delineando detalhadamente as propostas principais dentro do projeto de lei enviado ao Congresso:¹⁹⁸

proposta. Em um artigo na Gazeta Mercantil (13-3-97, p.A-10) e em seu testemunho perante a comissão do Congresso designada para a aprovação rápida da Lei Geral de Telecomunicação defendeu sua crença de que uma Telebrás unificada poderia ser uma "multinacional com penetração internacional".

¹⁹⁶ Agência Brasileira de Telecomunicações foi o original nome sugerido; discutia-se outros nomes propostos que incluíam Anatel, com "nacional" em lugar de brasileira. Parece que é este Anatel que permanecerá como nome verdadeiro para o órgão regulador.

¹⁹⁷ Conforme definida no capítulo 1.

Propostas para uma Lei Geral

| <u>Novos Órgãos Regulatórios</u> | <u>Funções</u> |
|---|--|
| Agência Nacional das Telecomunicações | <ul style="list-style-type: none"> • Independente corpo regulatório • Banca de 5 pessoas a serem nomeada pelo Executivo • Assume responsabilidades do MINICOM • Estabelece e monitora tarifas • Regula uso de redes públicas consegue acesso para provedores de VAS |
| Conselho Administrativo de Defesa Econômica | <ul style="list-style-type: none"> • Autoriza operadores de redes privadas • Administra Fundo de Controle das Telecomunicações • Monitora reorganização e privatização da TELEBRÁS |
| Conselho Consultivo (Advisory Board) | <ul style="list-style-type: none"> • Aconselha ANATEL sobre assuntos tecnológicos, licenciamentos, espectro e alocação, etc. |
| <u>Provisões para Privatização da TELEBRÁS (Livro IV)</u> | |
| <p>Authority para privatizar TELEBRÁS, EMBRATEL e todo seus subsidiários. No se permite fusões entre provedores de serviços básicos e celular.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Executivo e CADE explicarão plano de privatização mais tarde. • Venda parcial ou total • Privatização da banda-A celular não tratada |
| <u>Provisões para Promover a Concorrência</u> | |
| É um objetivo declarado do governo promover a concorrência. | <ul style="list-style-type: none"> • ANATEL e CADE desenvolverão um arcabouço para implementar a concorrência. |
| <u>Provisões Adicionais</u> | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Proíbe opções de utilizar o subsídio cruzado nos serviços. • Visa universalizar o acesso ao serviço básico. • Cria fundo especial para cobrir custos de telefonia rural. • Tratamento preferencial para satélites brasileiros. • Permite interconexão entre públicos e privados provedores, permitindo que telefones públicos possam utilizar as redes de provedores CATV, companhias petrolíferas, e outras empresas de fornecimento de serviços de infraestrutura, etc. • Concessionários poderão estabelecer suas próprias tarifas após 5 anos. | |

Fonte: Pyramid Research e elaboração do autor¹⁹⁹:

¹⁹⁸ Alberto Goldman (PMDB-SP) afirmou várias vezes que o projeto de lei seria votado em maio de 1997, a despeito de recentes escândalos políticos envolvendo o Ministro Sérgio Motta terem empurrado a votação para junho.

¹⁹⁹ Gazeta Mercantil. 1-14-97 e *Telecommunications Development Report*, Vol 11, no. 2, 1996.

Efetivamente o projeto de lei evita as questões mais arduamente debatidas, de modo a que as audiências da comissão do Congresso possam proceder sem muita confusão. É também significativo que mostra a vontade determinada do MINICOM de efetuar uma verdadeira reforma. Por outro lado, ao enviar um projeto de lei menos explícito para votação, o governo espera deixar de lado o que seria um longo debate sobre detalhes. A esperança inicial era a de que o projeto estaria votado ao final de fevereiro de 1997; no momento (julho, 1997) os debates e audiências já se completaram e os membros estão esperando pela votação.

O projeto busca criar uma divisão acentuada entre o papel do Estado como regulador e coletor de impostos e a autonomia do setor privado. Os pontos mais contestados do projeto centraram-se em torno do Fistel, o fundo que financiará as atividades do órgão regulatório e dará assistência `aquelas áreas onde a iniciativa privada não pode desempenhar sua obrigação quanto à cobertura universal dentro das fronteiras dos negócios lucrativos. Alguns congressistas, como Paulo Cordeiro, acham que os propostos R\$ 200 milhões a serem coletados de uma taxa de 3% sobre as licenças de operação e outra de 3% sobre os lances proverão amplo financiamento para a Anatel.²⁰⁰ De qualquer modo, a LGT dá ao Executivo a base legal necessária para privatizar o sistema Telebrás e criar o novo cenário brasileiro das telecomunicações.

²⁰⁰ Conforme fala no Painel Telebrasil 1997 no Rio de Janeiro (19-05-97).

Utilizou-se uma manobra hábil, essa de deixar as especificidades ao futuro órgão regulador, para contornar passagens mais rígidas que poderiam preocupar mesmo aqueles legisladores em última instância favoráveis à aprovação de um projeto de reforma das telecomunicações^{201,202};

Em 5 de novembro de 1996, após intenso debate interno e com consultores externos, o governo anunciou as portarias para a concessão das licenças da banda-B de telefonia celular. As normas que estavam presentes eram diferentes daquelas que haviam sido publicadas com a Lei Mínima. A

²⁰¹ Um outro ponto de preocupação é o destino dos acionistas minoritários (Gazeta Mercantil, 14-06-96, p. B-7.

²⁰² As forças de oposição política básicas são o PT, PDT e o PC do B. Estes partidos de esquerda nunca estiveram incluídos entre os aliados que o governo contava para a aprovação da LGT, e mesmo eventuais cismas dentro dos chamados partidos da aliança - PSDB, PFL e o PMDB - não chegariam a ameaçar tal aprovação. O ex-presidente Itamar Franco opôs-se à venda da CVRD e exerceu abertamente sua pressão dentro do PMDB para favorecer decisões que debilitassem FHC. Franco declarou pretender candidatar-se à presidência em 1998, quer fosse aprovada ou não a emenda constitucional da re-eleição. Nos últimos tempos, pretendeu chamar atenção a seu papel no desenvolvimento e elaboração do Plano Real, muito embora a maioria dos votantes do país vincule abertamente o presidente FHC com o exitoso plano econômico.

O governo tem um significativo apoio do partido conservador PPB. A despeito de seus dois líderes de fato - Esperidião Amin de Santa Catarina e Paulo Maluf de São Paulo - mirarem o posto da presidência, muitos entre os intelectuais conservadores do Congresso - como Roberto Campos, do Rio de Janeiro - que rigorosamente aderem aos preceitos econômicos neo-liberais, apoiam a decisão de FHC de liberalizar o sistema estatal de telefonia. Nossa opinião é que FHC ganhará facilmente outro mandato, caso venha a ser aprovada a emenda da re-eleição. Muitos políticos, conscientes dessa realidade política, querem estar a favor de Cardoso diante dessa possibilidade de que governe o país até 2002. No entanto, haverá sempre aqueles que lutarão contra as reformas modernizadoras de FHC, com base em "... parâmetros dos anos 50 ... [Estes partidos minoritários], derrotados nas urnas e rechaçados por suas teorias centradas no Estado, preferem agregar-se ao velho sistema de interesses especiais e favoritismo político, bem como a grupos minoritários compondo os defensores aparelho de Estado empreguista". (RNT, n.187, Março de1995, p.8)

No campo político, FHC está se beneficiando de uma enfraquecida oposição de esquerda. O sucesso do Plano Real preveniu muitos dos tradicionais motes dos líderes da esquerda dos seus argumentos tradicionais. A LGT deverá emergir da comissão em algum momento de meados de 1997 e deverá ser votada e aprovada até o final do ano.

portaria incluía o conteúdo de muitas críticas e sugestões de interessados do setor privado.

O governo havia aprendido através das experiências anteriores de outras re-regulamentações de sistemas públicos de telefonia. A obtenção de um *feedback* do setor privado foi um excelente modo de fazer pequenas mudanças que amplificam os eventuais retornos dos investimentos e de aperfeiçoar as normas para maximizar seus benefícios para os usuários²⁰³.

As normas finais incluíam as seguintes:

- (a) o país será dividido em 10 áreas de concessão, com seis áreas “ricas” (áreas-A) e quatro “pobres” (áreas-B);
- (b) duas áreas de banda-B serão concedidas simultaneamente. Áreas 1 e 7 serão as primeiras, seguidas pelas 3 e 9, 4 e 10 e, finalmente, regiões 5 e 6. Haverá aproximadamente um período de 90 dias durante os quais os lances serão considerados e aproximadamente outros 30 dias para assinatura dos contratos;
- (c) não haverá avaliação técnica por si só. Os propósitos dos consórcios especificarão a competência técnica mínima necessária para cumprir as exigências de serviço do governo:
 - 100% das demandas para cidades acima de 200 mil habitantes e serviços dentro de 180 dias após a compra no primeiro ano de serviço
 - 100% da demanda para cidades com 100 mil habitantes e serviços dentro de 120 dias após compra no segundo ano de serviço
 - 90% da demanda para cidades com 75 mil habitantes e serviço dentro de 15 dias após compra no terceiro ano de serviço
 - 80% da demanda para cidades de 50 mil habitantes e serviço dentro de 15 dias após compra no quarto ano de serviço
 - 70% da demanda para cidades de 30 mil habitantes e serviço dentro de cinco dias após compra no quinto ano de serviço

Conseqüentemente, uma nova era para as telecomunicações deverá estar em curso no Brasil em 1998.

²⁰³

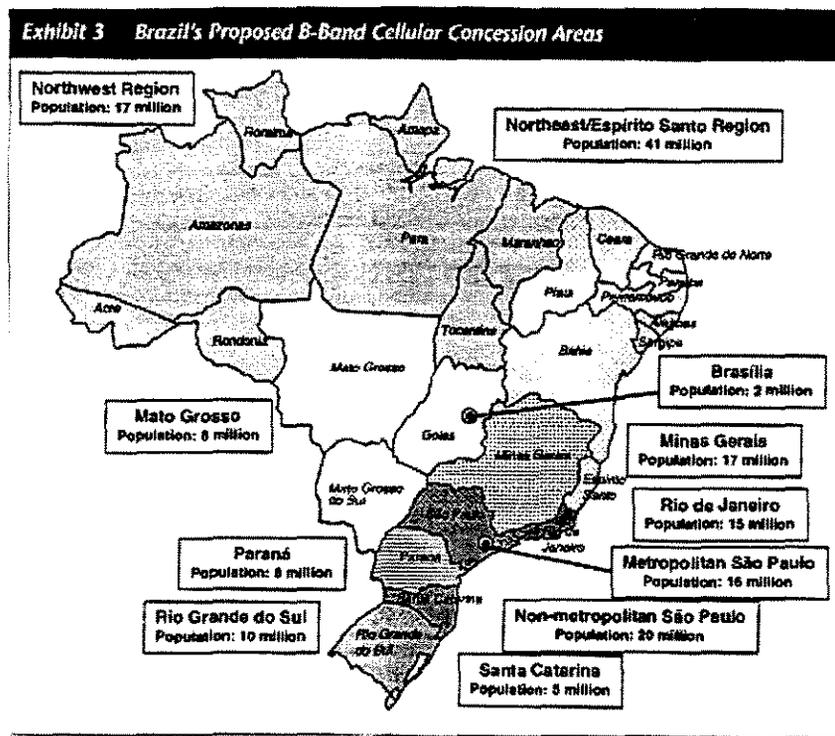
Uma das principais áreas de preocupação das operadoras estrangeiras dizia respeito às taxas de acesso à PSTN. Taxas elevadas limitariam radicalmente a lucratividade dos operadores de serviços sem fio (Estado de São Paulo, 25-09-96, p. B15).

- (d) as propostas receberão um peso de 60% para as concessões e um peso de 40% para as propostas de tarifas;
- (e) o lance vencedor pagará 40% adiantados e o restante em três anos de maturação a uma taxa de juros de 1% ao mês. Nenhum título de dívida emitido pelo governo pode ser usado em pagamento;²⁰⁴
- (f) o MINICOM regulamentará a tarifa máxima que poderá ser cobrada com base em índices da banda-A. Estarão sujeitas a periódicas reavaliações e recalculadas de acordo com o índice IGP-DI;
- (g) um membro de um consórcio pode deter até um máximo de 20% das ações em um segundo consórcio;
- (h) os consórcios devem provar ter 10% do preço mínimo em ativos líquidos para cada concessão em que concorra;
- (i) cada consórcio deve concorrer por um mercado na região-A e um mercado na região-B;
- (j) se um consórcio ganha mais de uma concessão na mesma região, deve escolher. Haverá então 48 horas para aceitação dos termos do vencedor dos lances;
- (k) quando ocorrerem as privatizações da banda-A, os consórcios poderão oferecer lances em uma concessão da área-A e outra da área-B, desde que já não detenham a concessão de banda-B para aquela área;²⁰⁵ e
- (l) 51% do capital votante necessita ser de propriedade de brasileiros.

²⁰⁴ Alguns dos títulos de dívida emitidos pelo governo são chamados de "moeda podre". Este foi particularmente um ponto contencioso porque muitos dos parceiros locais (brasileiros) dos consórcios têm grandes estoques de títulos de dívida emitidos pelo governo que são negociados em um mercado secundário com um substancial desconto (Gazeta Mercantil, 20-05-96, p.B-3). Uma das partes locais interessadas era o poderoso grupo Camargo Correa. A extensão de sua participação no processo de privatização dependerá do uso de moeda podre permitida como forma de pagamento (Folha de São Paulo, 03-07-96, seção 2, p. 7).

²⁰⁵ A Lei Mínima capacitará as *holdings* da Telebrás a vender suas operações celulares da banda-A de modo a que tenham acesso a capital privado e possam concorrer em condições não desiguais uma vez estejam plenamente mobilizadas as operadoras da banda-B.

As Áreas de Concessão da Banda-B ²⁰⁶



Fonte: Pyramid Research, 1996

Desde a publicação deste mapa, algumas mudanças significativas se processaram na divisão das regiões da banda-B. O Espírito Santo foi agregado ao Rio de Janeiro a um preço conjunto de R\$ 500 milhões. Adicionalmente, Paraná e Santa Catarina foram reunidos para tornarem-se uma região mais atraente e seu preço de venda será de R\$330 milhões. Os preços mínimos, apesar de altos para uma venda de "vento", ²⁰⁷ refletem a opinião do governo de

²⁰⁶ Gazeta Mercantil, 14-01-97 e Telecommunications Development Report, vol. 11, n. 2, 1996.

²⁰⁷ Sérgio Motta, o Ministro brasileiro das Comunicações, afirmou algumas vezes que a venda da banda-B não é de algo "visível" e é exatamente como vender vento (ou seja, nada).

que preços mínimos mais baixos atrairiam mais ofertantes de lances e resultariam em um prêmio exagerado sobre o piso de preço mínimo.²⁰⁸

Ofertas Mínimas Para a Licitação da Banda-B

| Área | Estado(s) | Oferta Mínima (em R\$ milhões) |
|------|---|--------------------------------|
| 1 | Grande São Paulo | 600 |
| 2 | Interior do estado de São Paulo | 600 |
| 3 | Rio de Janeiro, Espírito Santo | 500 |
| 4 | Minas Gerais | 400 |
| 5 | Paraná, Santa Catarina | 330 |
| 6 | Rio Grande do Sul | 330 |
| 7 | Goiás, Tocantins, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Rondônia, Acre, Brasília | 270 |
| 8 | Amazonas, Roraima, Amapá, Pará, Maranhão | 200 |
| 9 | Bahia, Sergipe | 230 |
| | | |
| 10 | Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Alagoas, Paraíba, e Pernambuco, | 230 |

Fonte: Tribunal de Contas da União: *Sistema de Telecomunicações Brasileiro – Auditoria Operacional.*, Abril, 1997, p.117.

Sobre o ponto mais debatido da LMT – os serviços de telefonia celular – deve-se fazer algum comentário sobre o futuro embate entre as bandas-A e B antes de continuar nossa análise. Se tudo proceder conforme planejado, o MINICOM poderá separar as operadoras da banda-A das subsidiárias estaduais (sob o guarda-chuva da Telebrás) e vendê-las em 1998. [Muito embora, há cada

²⁰⁸ Estado de São Paulo, 16-01-97, seção B.

vez mais evidência de que o MINICOM está repensando na divisão entre as empresas-polo e suas subsidiárias que operam a telefonia celular (banda-A)]. Muitos dos investidores estrangeiros que não participaram do recente processo de leilão da banda-B estão aguardando a venda das bandas-A, as quais já têm uma rede implantada. Embora os operadores *wireless* da banda-B, comecem seus serviços com tecnologias digitais, estes não estarão à frente dos primeiros operadores *wireline* da banda-A que estarão construindo e transformando suas já existentes redes para serem compatíveis com tecnologias digitais.

Contudo, depois de muitos anos de espera, o Brasil terá finalmente um mercado de telefonia celular competitivo e digitalizado. Existirão sempre novas tecnologias e questões de política com as quais se deverá defrontar. Tão logo a telefonia celular se firme dentro da vida cotidiana no Brasil, PCS e Fido²⁰⁹ serão temas de debate. O ponto chave é o de que o Brasil terá um setor modernizado com a necessária agência regulatória para abordar as novas questões e um setor privado dinâmico e globalizado para abastecer-se com as últimas novidades em tecnologias de telecomunicações.

4.5 A Internacionalização das Telecomunicações e Seu Impacto no Brasil

Neste ítem, nosso objetivo é colocar estas mudanças no STB que está sendo temos descrito num contexto mais abrangente. Falar em telecomunicações ao nível mundial é, ao mesmo tempo, ambíguo e assustador pois, o tema é vasto e complexo. Portanto, escolheremos apenas duas áreas de discussão que achamos relevantes para prosseguir levar avante neste nosso estudo. O primeiro tópico a ser abordado será o da harmonização das políticas de telecomunicações. No segundo tópico discutiremos por cima as privatizações `a nível mundial e a maneira como isso deveria colocar uma série de questões importantes perante o Brasil, `a medida que se prepara para uma re-regulamentação do seu sistema de telecomunicações.

Uma matéria recente no principal jornal econômico brasileiro, A Gazeta Mercantil, observou que "... o mercado de telecomunicações, já inseparável do mercado de tecnologias de informação (TI), efetivamente polarizará os grandes negócios no futuro próximo. Se, nas economias avançadas, as oportunidades de negócios têm uma base ampla, é nos países economicamente subdesenvolvidos que não dispõem de uma infra-estrutura adequada onde reside o maior potencial. Sendo apenas somente [parcialmente] desenvolvido, o

²⁰⁹ Fido é uma tecnologia em fase experimental que é similar a um telefone sem fio. É único porque sua faixa é praticamente ilimitada dentro de uma dada área metropolitana. Veja Gazeta Mercantil, 07-11-96, p. C-5.

Brasil oferece um dos mercados mais promissores ... e as autoridades brasileiras devem mover-se com cautela ... de modo a assegurar que [o Brasil] negocie os melhores termos possíveis [vis-à-vis] os investidores estrangeiros”.²¹⁰

A anterior citação da Gazeta Mercantil levanta várias questões importantes embora neste estudo só poderemos apegar-nos na contextualização mundial em que o artigo coloca o Brasil. Por um lado, o País está sendo influenciado por várias entidades internas `a mudar sua política interna e estas pressões e respostas a estas têm sido o foco dos anteriores itens deste capítulo. Aqui, conforme foi dito antes, preocupamo-nos com duas questões sobre as pressões externas que vêm de fora: a) `a medida que (alguns) governos estrangeiros procuram erradicar todas as discrepâncias tarifárias entre eles, quais seriam as aplicações para o Brasil? e b) as estratégias dos operadores estrangeiros em achar novos mercados fora dos seus países de origem influenciariam as planejadas privatizações no País de que maneira?

Segue-se abaixo uma tabela listando os dez maiores países no mundo (medidos em termos do tamanho telefônico convencional como um todo). O Brasil já é o oitavo maior mercado de telecomunicações no mundo, em termos do tamanho do setor, muito embora sua parcela de mercado de 1,4% seja pequena quando comparada à de outras nações que estão a sua frente na lista.

²¹⁰ Gazeta Mercantil, “Flexibilidade nas telecomunicações”, 14-02-97, p. A-2.

| Dez Maiores Mercados de Telecomunicações no Mundo²¹¹ | |
|--|---------------------|
| 1 | EUA |
| 2 | União Européia (UE) |
| 3 | Japão |
| 4 | Austrália |
| 5 | Canadá |
| 6 | Suíça |
| 7 | Coréia do Sul |
| 8 | Brasil |
| 9 | México |
| 10 | Argentina |

Fonte: Banco Central do Brasil, 22-07-97 ²¹²

Com as possíveis excessões dos últimos quatro países nesta tabela, deve chamar a atenção do leitor que os demais países nesta lista gozam de índices sociais extremamente favoráveis ao serem comparados como, por exemplo, o Brasil. Mesmo assim, e apesar de muita resistência, têm ocorrido diversos esforços notáveis de harmonização das telecomunicações `a nível mundial. O Acordo Global de Telecomunicações foi recentemente assinado, contendo um acordo de redução de tarifas internacionais em até 80% e de criar uma atmosfera crescentemente liberalizada e competitiva para esta área de

²¹¹ Gazeta Mercantil, 2-18-97, p. A-4.

²¹² Gazeta Mercantil, 18-02-97, p. A-4.

rápida expansão no comércio mundial.²¹³ Reunindo 68 dos maiores países para reduzirem suas receitas de telecomunicações, trata-se de um acordo “divisor de águas” que se diz benéfica tanto aos países industrializados quanto aos em desenvolvimento, como o Brasil.

Celso Lafer, Embaixador do Brasil junto à Organização Mundial do Comércio, explicou em Genebra como o recente acordo servirá aos interesses brasileiros:

“Como os demais países do mundo, o Brasil é parte de um mundo interdependente, participa de uma economia globalizada e, para defrontar-se com estes desafios, uma das necessárias ferramentas é um sistema bem equacionado de telecomunicações, em seus diversas e múltiplas dimensões. Quando participamos nas negociações, nosso principal objetivo foi ir atrás de investimentos que aperfeiçoem o serviço no setor e, seguindo as políticas da administração [do presidente Cardoso], baixem o chamado ‘custo Brasil’...²¹⁴ Com a abertura do investimento externo e do setor privado, o governo brasileiro, então, será capaz de dirigir seus recursos disponíveis para áreas mais importantes como educação e saúde. Ao final, [em decorrência do Acordo Geral de Telecomunicações] os brasileiros terão serviços de telecomunicações melhores, mais eficientes e mais baratos.”^{215 216 217}

A harmonização é apenas um assunto internacional que envolve o Brasil. Outro assunto que coloca o Brasil na mira de estrangeiros é a perspectiva de uma eminente privatização da Telebrás. Em termos globais, pode aparecer

²¹³ Estado de São Paulo, 08-02-97, p. B1.

²¹⁴ “Custo Brasil” é o termo brasileiro para as despesas adicionais que um ineficiente ambiente regulatório e uma infra-estrutura também ineficiente impingem sobre a realização de negócios.

²¹⁵ Estado de São Paulo, 16-02-97, p.B3.

²¹⁶ Para um excelente artigo que detalha as exatas ramificações do acordo para o mundo em desenvolvimento, veja Estado de São Paulo, 19-02-97, p.B4.

insignificante o tamanho do mercado no Brasil. As telecomunicações constituem um negócio acima de US\$ 600 bilhões ao ano, ainda que acima da metade desta soma seja gerada pela Europa Ocidental e pelos Estados Unidos. O Brasil tem a décima maior economia do mundo mas está no 55^o lugar em termos de penetração de serviço convencional, com 10,55 telefones para cada 100 pessoas. Ainda mais reveladora é a concentração dessas linhas telefônicas. Em 1994, 46% de todos os negócios não tinham acesso a telefonia, 78% de todos os residentes urbanos também não o tinham e um incrível percentual de 98% de todos os residentes rurais estavam na mesma situação.²¹⁸

Com efeito, MINICOM e os outros eventuais decisores de políticas devem de estar suficientemente voltados para o futuro, de modo que o Brasil possua a necessária infra-estrutura tecnológica para concorrer com êxito com outros gigantes industrializados. A introdução de capital privado estrangeiro é uma maneira de melhorar o funcionamento desse sistema. Como se discutiu no item anterior, a Lei Geral visa a criação de um órgão regulador que privatizará a Telebrás. Este fato tem sido de interessa para muitos operadores de telecomunicações que acreditam no potencial de altos níveis de crescimento no Brasil.

Dentro dos próximos anos, porém, a perspectiva das telecomunicações parece mais promissora do que em qualquer outra época. Com uma demanda

²¹⁷ Contudo, deve-se admitir que não há consenso sobre os benefícios deste Acordo. Mesmo dentro do Brasil há muitos peritos (Wohlers de Almeida, por exemplo) que duvidam os benefícios deste Acordo histórico.”

reprimida de telefonia convencional e uma demanda de telefonia celular estimada acima de 15 milhões, as maiores operadoras e fabricantes de equipamentos são tentadas a entrar com plena força no mercado brasileiro através de uma variedade de posições e lugares.

O sistema de *holding* Telebrás, poderá ser uma das mais lucrativas privatizações que o mundo já conheceu. Apesar da maioria dos bancos de investimentos situar o valor real de mercado da empresa em US\$ 35 bilhões, alguns porta-vozes do governo mencionam cifras como US\$ 80 bilhões.²¹⁹ De acordo com o prêmio pago nos mercados futuros, o preço efetivo estará provavelmente em algum lugar entre os dois extremos. Segue-se abaixo uma lista das maiores privatizações até hoje no mundo, com a Telebrás colocada onde mais provavelmente se situará.

As Maiores Privatizações no Setor de Telecomunicações no Mundo

| Companhia | País | Valor (em US\$ bilhões) |
|-----------------|---------------|----------------------------|
| NTT | Japão | 70.1 |
| Telebrás | Brasil | ? |
| British Telecom | Inglaterra | 21.7 |
| Telmex | México | 5.9 |
| VSNL | Índia | 4.2 |
| WPN | Holanda | 4.0 |
| Entel | Argentina | 3.3 |
| Telecom | Singapura | 2.7 |
| TCNZ | Nova Zelândia | 2.4 |
| Telecom | Dinamarca | 2.9 |

Fonte: Estado de São Paulo 13.04.97, p B3

²¹⁸ Estas estatísticas foram originalmente publicadas no Estado de São Paulo, 30-04-97, p. L1.

4.6 Vantagens Específicas de Locação no Brasil

Conforme aludiu-se na última seção do capítulo 3, existem muitas vantagens específicas de locação no Brasil que são específicas `a ele e não são necessariamente relevantes em todos os países da América Latina. Isto é particularmente vantajosas nas áreas específicas de locação associadas à regulamentação.

Na seção final do capítulo 2 catalogaram-se as vantagens geográficas, econômico-institucionais e institucional-regulatórias conforme se aplicam às operadoras de serviços de telecomunicações internacionais. Nesta seção, observaremos aquelas três categorias e as aplicaremos ao caso do cenário de telefonia celular da banda-B brasileira.

Vantagens-L Geográficas

Conforme descobrimos na seção 3.8, existem muitas características geográficas nas nações latino-americanas que tornam a telefonia celular uma opção atraente para operadoras internacionais. Sem sermos repetitivos, podemos dizer que os comentários estendidos em 3.8 são válidos para o mercado brasileiro. Esboçaremos aqui algumas das características específicas ao caso brasileiro conforme discutido ao longo deste capítulo 4.

²¹⁹ Veja Estado de São Paulo, 20-02-97, p.B1.

A característica mais saliente dentro do mercado brasileiro é a disparidade regional. Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro são responsáveis por mais de 50% do PNB do país. Os rendimentos e o poder de compra dos habitantes dessas áreas é elevado. Portanto, há realmente dois sub-conjuntos quando analisamos as regiões “ricas” e “pobres” da banda-B.

As seis áreas “ricas” não são igualmente atraentes. Sua disparidade é levada em conta, entre outras coisas, na variação de preços mínimos de lances entre elas. Entre as regiões “pobres”, há vastas diferenças em termos de população total, população por quilômetro quadrado, renda média por habitante, disparidade intra-regional de renda etc.

No que concerne ao Brasil como um todo, obviamente algumas vantagens auferidas por um mercado na faixa superior, como as regiões 1 ou 2, serão diferentes da região 8, que não recebeu qualquer proposta no processo inicial de oferta de lances. Para corrigir esse problema, discutiremos os mercados brasileiros em termos dos “ricos” mais atraentes e suporemos que as operadoras internacionais examinarão a possibilidade de lances nos menos atrativos apenas como mera reflexão ou como parte de um plano de investimento de longo prazo. Este é pressupostamente arriscado porque a própria natureza da telefonia celular habilita operadoras a superar níveis baixos de densidade populacional.

A contiguidade geográfica com todos os outros países sul-americanos, com exceção de Chile e Equador, torna possível aos consórcios vencedores

ligarem-se com outras operações regionais. A liderança brasileira no acordo comercial do Mercosul facilitará o intercâmbio de equipamentos e materiais relacionados entre mercados participantes.

Finalmente, a relativa proximidade do Brasil aos Estados Unidos, bem como o número de brasileiros vivendo naquele país, podem oferecer uma importante vantagem “psicológica” para aquelas operadoras com base doméstica norte-americana.

Vantagens-L Institucionais e Econômicas

Ao longo das seções 4.1 a 4.5, enumeramos as várias vantagens econômicas e institucionais inerentes à matriz institucional político-econômica brasileira. A receptividade do Brasil ao investimento direto externo e sua já exitosa privatização e devolução de regência do país à democracia civil demonstraram que o Brasil está empenhado em acertar sua situação econômica-financeira e melhorar sua imagem perante os investidores internacionais.

Os tópicos cobertos em 4.4 e 4.5 mostram como o Brasil está firmemente a par quanto ao potencial das telecomunicações e seu impacto em um mercado emergente. A decisão do governo de aderir ao comitê de países da OMC mediante assinatura do Acordo Geral das Telecomunicações sinalizou para os

investidores internacionais que o Brasil “fala sério”²²⁰ a respeito de transformar seu sistema de telecomunicações.

Além das reformas do governo Cardoso na esfera das telecomunicações, não é demais observar os altos índices de aprovação (acima de 50% e até tendo já alcançado 70% durante seis meses). Seu Plano Real trouxe um fim a vários anos de quase hiper-inflação. A renda *per capita* cresceu a aproximadamente 2% ao ano desde 1992 e a propensão ao consumo brasileira, agora ajudada por uma moeda estável e pela possibilidade de comprar a crédito atraíram a atenção de uma grande variedade de setores desde loja de varejo até investidores em infra-estrutura.

O país mostrou seu firme compromisso com o processo de privatização primeiro vendendo a Usiminas e agora a CVRD. Apesar de significativas forças de oposição, o governo (com diferentes líderes no comando) foi capaz de perseverar.

Finalmente, a alta probabilidade de re-eleição de FHC assegura os investidores de que depois de 1998 haverá a continuidade de uma política favorável ao IDE. Do ponto de vista de uma operadora internacional de telefonia celular, a situação institucional parece bem favorável.

²²⁰ Este ponto, segundo o perito Wohlers de Almeida, é pouco relevante porque o Brasil estava comprometido e teve que se aderir o acordo. Entrevista 8-7-97.

Vantagens-L Regulatórias/Governamentais

Como já se discutiu no item anterior, o ambiente regulatório formado pelo MINICOM foi saudado por muitos executivos de telecomunicações. A estratégia governamental foi tão aberta quanto poderia ser esperada; sempre buscou ouvir tantas opiniões diversas quanto possível antes de propor leis ou finalizar votações.

O programa de investimentos PASTE foi uma excelente estratégia de recuperação de telecomunicações, inclusive em seu aspecto de uma “manobra pré-venda”. Com efeito, o governo estudou a extensa história das recentes privatizações na Europa, na América do Norte e na América Latina antes de apresentar suas próprias propostas. Buscou obter a melhor negociação para seus cidadãos, enquanto ao mesmo tempo embrulhava suas propostas de modo tal a torná-las altamente atraentes para operadoras estrangeiras. Finalmente, as propostas de regulamentação - destacando-se a criação da Abtel (Anatel) – promete assegurar aos futuros operadores um ambiente regulatório competitivo porém com equidade.

Outras Vantagens-L

Há algumas poucas vantagens que não se encaixam perfeitamente sob a guisa de qualquer entre as categorias previamente criadas. A primeira é a presença das empresas operadoras e de equipamentos privadas, da Telebrás e

do CPqD que treinaram técnicos altamente qualificados. Muitos peritos esperam uma guerra salarial em seqüência na era pós-privatização, a medida em que os novos operadores comecem a recrutar técnicos locais com conhecimento do mercado local e treinamento de primeiro nível.

A segunda questão é o compromisso geral do governo em reduzir o chamado "custo Brasil". Reformas administrativas têm sido implementadas objetivando tornar o Brasil um mercado mais competitivo tanto interna quanto externamente.

Estas são as principais vantagens específicas de locação que podem ser resumidas a partir das discussões deste capítulo. No próximo, estaremos abordando as vantagens específicas de propriedade e de internalização conforme se aplicam aos interesses da BellSouth no mercado de telefonia celular brasileiro que terminamos de exibir.

5. A BELLSOUTH E SUA AVALIAÇÃO DO MERCADO BRASILEIRO DA BANDA-B

5.1 Introdução

Este capítulo pretende descrever os eventos que levaram ao nascimento da BellSouth e acompanharam seu crescimento, uma operadora regional no sudeste dos Estados Unidos até tornar-se um grande ator nos mercados internacionais de telefonia celular. Neste capítulo, se abordará a avaliação pela BellSouth do mercado brasileiro de telefonia celular na banda-B. Para fazer isso, se compilará uma lista das vantagens de P-L-I de Dunning que dão conta da decisão pela BellSouth de oferecer lances em vários dos mercados da banda-B.

Na seção 5.1, o objeto é o estudo do desmembramento da AT&T, enquanto na seção 5.2 examina-se o crescimento da BellSouth, desde sua posição de operadora regional até seu corrente *status* de operadora de serviços de telefonia celular de primeiro nível. Na seção 5.3, discute-se a BellSouth International, prestando atenção especial às suas operações de telefonia celular nas Américas.

5.2 O Desmembramento da AT&T

A antiga AT&T (American Telephone and Telegraph) era composta por três unidades separadas porém interconectadas. Sua unidade de pesquisa, Bell Laboratory, era responsável por todas as atividades relacionadas a P&D. Seu fabricante de partes e equipamentos se chamava Western Electric e a divisão da operadora era conhecida como a Bell Company.

O Departamento de Justiça dos Estados Unidos e a AT&T mantiveram uma relação de disputa durante a maior parte do século XX. O clima anti-truste dos Estados Unidos levou a várias grandes intervenções no setor de telecomunicações que redefiniram radicalmente o curso do desenvolvimento do setor, não apenas domesticamente como também em nível internacional, visto que repercutiram no exterior. A primeira destas intervenções pelo Departamento de justiça levou ao Consent Decree de 1956. Um dos aspectos realçáveis das regras sua explícita proibição à AT&T de que se envolvesse no nascente, ainda que rapidamente emergente, campo das tecnologias de informação (TI).²²¹ A segunda entre as maiores normas estipuladas dentro do Consent Decree foi a de que a AT&T não poderia se expandir internacionalmente.

²²¹ *Ex post*, pode parecer estranho que os Estados Unidos tenham explicitamente proibido uma empresa de telecomunicações de engajar-se na pesquisa em TI. Contudo, na época da regra, pouquíssimas pessoas previam a inevitável convergência entre estas e as telecomunicações. A *rationale* do governo era a de que uma expansão horizontal da AT&T rumo às TI pudesse dar-lhe uma base monopolística não salutar na área tecnológica.

No início dos anos 70, AT&T foi alvo de intervenção governamental. A plataforma econômica liberal do presidente Nixon enxergava a AT&T como uma unidade estratégica que, apesar da rigorosa regulamentação federal, não estava se desempenhando a contento. O pensamento do dia clamava por mais concorrência no setor.²²² Sob a bandeira da “captura regulatória”, os economistas liberais ao longo do país iniciaram um intenso debate sobre as repercussões da desregulamentação sobre uma variedade de monopólios privados regulados.²²³

Em 1974, o departamento de Justiça iniciou um processo formal de desmembramento do monopólio da AT&T. O caso foi incorporado aos clássicos dos anais jurídicos, não apenas pelo dinheiro gasto, como pelo número de testemunhas chamadas, assim como pelo número de anos que levou para ser resolvido. Havia muito em jogo. Afinal, AT&T era de longe a maior empresa do

²²² “As RBOCs foram separadas da AT&T porque se acreditava que possuíam instalações de *bottleneck* que nenhuma outra operadora poderia ofertar lucrativamente - instalações que conseqüentemente concediam poder de monopólio às RBOCs ... sem tal separação de empresas, a AT&T não poderia ser deixada livre para embarcar em novos empreendimentos tornados possíveis pelo rápido progresso tecnológico em computação e telecomunicações” (Baumol, W. J. & Sidak, J.G., Toward competition in local telephony, Cambridge, Mass.: MIT Press, 1995, p. 2)

²²³ O ponto interessante acerca da onda de desregulamentação nos Estados Unidos é o de que raramente se escuta o termo “privatização”. A razão disto é simples - havia pouco a ser privatizado. “À medida em que entusiastas americanos se queixavam dos pequenos resultados de privatizações domésticas no final dos anos 80 - baixos em relação aos obtidos por outros países, bem como em relação aos gritos de batalha dos primeiros anos Reagan - aparecerem chamadas por esforços redobrados. Mas a América não poderia se igualar a outros países na venda empresas e ativos governamentais por uma simples razão: a América nunca havia tido todas aquelas empresas e ativos governamentais. No final dos anos 70 (talvez o ápice da socialização do pós-guerra no mundo não-comunista), as empresas estatais eram responsáveis por uma média de 6.7% da força de trabalho nas demais economias desenvolvidas, enquanto a cifra correspondente para os Estados Unidos era de somente 1,5%” (Donahue, J.D., The privatization decision: public ends, private means, Basic books, USA, 1989, p.6.).

mundo em termos de empregados e seus ativos eram maiores do que os ativos combinados das próximas maiores cinco empresas nos Estados Unidos àquela época.²²⁴

Em 1978, um caso formal foi apresentado à Corte Suprema e, em 1982, a decisão chegou a um final - a AT&T seria desmantelada. Os termos do desmembramento foram estabelecidos no Julgamento Final Modificado (JFM), que substituiu o Consent Decree. Muitos volumes já foram escritos a respeito desse histórico acordo e aqui só há necessidade de destacar alguns de seus traços principais:

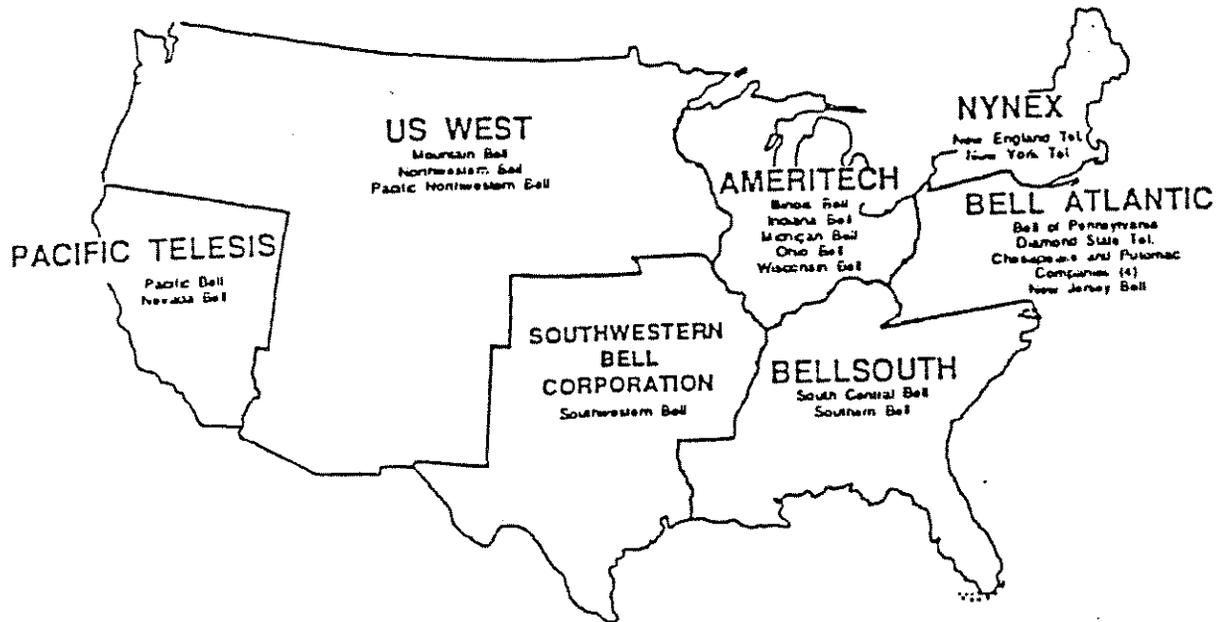
- a AT&T tornar-se-ia a inter-LATA²²⁵ e a operadora de longa distância internacional (agora sujeita à concorrência), mantendo seus elos com os Bell Laboratories para fins de P&D (Bellcore seria o nome dado ao centro de P&D conjunto das Baby Bells), bem como com a Western Electric para fornecimento;
- a AT&T poderia expandir em direção a outros mercados, tais como as TI, e poderia envolver-se em operações no exterior;
- o serviço local seria dividido entre sete RBHCs: Pacific Telesis, US West, southwestern Bell, Ameritech, BellSouth, Bell Atlantic e Nynex; e
- A longa distância (AT&T mais quaisquer novos operadores) contribuiriam com fundos para futuros investimentos de rede pelas RBHCs.

Segue um mapa que mostra os monopólios regionais das sete RBHCs originais:

²²⁴ Wohlers de Almeida, Márcio, Reestruturação, Internacionalização e Mudanças Institucionais das Telecomunicações: Lições das Experiências Internacionais para o caso Brasileiro, tese de doutorado, IE-UNICAMP, 1994, p. 160-1.

²²⁵ LATA (Local Access Transport Area) significa Área de Transporte de Acesso Local. Dentro das áreas designadas para as RBHCs, existiam vários códigos de área e, portanto, deveriam existir duas formas de cobrança de longa distância: aquelas sob o controle da RBHC (intra-LATA) e as outras entre duas áreas RBHC (inter-LATA).

Os Monopólios Regionais das RBHCs



A abrupta mudança na organização foi fundamental para promover a espetacular diversificação e internacionalização das RBHCs que se desenvolveu no restante da década.

5.3 BellSouth: Nasce uma *Baby*

Quando se trata de telefonia celular na América Latina, há uma operadora que se destaca dos demais resto – a divisão de operações

internacionais da BellSouth, a BellSouth International (BSI). Mas antes de tratar das suas operações de serviço celular na América Latina, vale considerar as circunstâncias que a levaram a investir no exterior (com ênfase nas Américas) e especializar-se em telefonia celular.

A BellSouth é uma das sete originais operadoras regionais (RBHCs²²⁶) nos EUA²²⁷, cada uma com um monopólio sobre serviço local em sua respectiva região (entre 1984 e 1996, embora com variações locais). “[A] BellSouth é a maior e a que cresce mais rapidamente de todas as [RBHCs]”, segundo *The International Directory of Company Histories*.²²⁸ Como se pode ver, a BellSouth é sétima maior operadora de telecomunicações no mundo:

²²⁶ Regional Bell Holding Company

²²⁷ Com a compra da Nynex por Bell Atlantic e a recente aquisição da Pacific Telesis pelo SBC, agora existem apenas cinco RBHCs.

²²⁸ *International Directory of Company Histories*, Volume V, St. James Press, London, 1992, p. 276.

**As Maiores Operadoras de
Telecomunicações no Mundo**

| País | Companhia |
|-------------|------------------|
| Japão | NTT |
| EUA | AT&T |
| Alemanha | Deutsche Telecom |
| França | France Telecom |
| UK | British Telecom |
| EUA | GTE |
| EUA | BellSouth |
| Itália | SIP |
| EUA | Nynex |
| EUA | Bell Atlantic |
| EUA | MCI |
| EUA | Ameritech |
| EUA | Sprint |
| EUA | SW Bell |
| EUA | US West |
| Espanha | Telefónica |
| EUA | Pacific Telesis |
| Austrália | Telstra |
| México | Telmex |
| Brasil | Telebrás |

Fonte: Estado de São Paulo 13.04.97, p B3

Além de telefonia local, é envolvida na publicação de diretórios telefônicos, datacom, celular e outros VAS, e telefonia de longa distância for dos EUA.

Como mencionou-se acima, a BellSouth foi criada apartir do desmembramento da AT&T, a maior companhia do mundo daquele então. AT&T tinha 22 empresas-polo que se responsabilizavam pela prestação de serviços de telefonia local. Destas 22 empresas-polo, criaram-se as sete RHBCs. A BellSouth formou-se apartir das empresas-polo Southern Bell Telephone and Telegraph Co. e South Central Bell Telephone Co. Suas áreas de operação eram os estados de Flórida, Carolina do Norte, Carolina do Sul, Kentucky,

Tennessee, Alabama, Mississippi, e Louisiana. Entre outras restrições, as sete RBHCs não tinham o direito de entrar no serviços de longa-distância.

A BellSouth começou como a 12ª maior empresa no EUA, tendo \$11 bilhões de ativos, 13,4 milhões de linhas telefônicas, e 131.500 empregados²²⁹. Também foi, e continua sendo, a maior entre as RBHCs (ver tabela acima) e teve altas perspectivas de crescimento devido a sua localização na região que mais crescia naquela época nos EUA²³⁰. Seis dos dez condados com crescimento mais elevados nos EUA estavam localizados no território coberto pela BellSouth²³¹. Antes do desmembramento, as antigas Southern Bell e South Central já estavam realizando altos lucros com seus ativos totais tendo crescido 47% e seus lucros totais tendo crescido 65% nos quatro anos entre 1980 e 1984. Nos cinco anos anterior à criação da BellSouth, elas tinham gasto \$15 bilhões em modernização de planta.

Frequentemente a AT&T utilizava a região sulista para testar as novas tecnologias, sempre pondo essa parte dos EUA à frente das demais áreas do país em termos de serviços de fronteira^{232 233}. Antes do desmembramento, a Southern Bell começou um projeto de *videotex* que possibilitou os assinantes a

²²⁹ Ibid., p. 276.

²³⁰ Entre 1990 e 1995, a região sulista cresceu por 3,424,000 habitantes (7.9%), mais do que qualquer outra região de tamanho igual nos EUA. Ver Bureau of Census da US Department of Commerce, US Government, 1996, Chart 29. Entre 1990 e 1995, a região sulista cresceu por 3,424,000 habitantes (7.9%), mais do que qualquer outra região de tamanho igual nos EUA.

²³¹ Ibid., p. 276.

²³² Ibid., p. 276.

²³³ A região sulista era um *testing-ground* para tecnologias de fronteira para AT&T por causa da diversidade demográfica na região, além de ser a região que mais crescia. Dentre da mesma região, até hoje, encontram-se grandes centros metropolitanos como Miami e

usar os computadores para fazer *home-banking* e compras. A BellSouth continuou esse dinamismo nas novas tecnologias, criando a BellSouth Mobility Inc., no seu primeiro ano. Em março de 1984, a BellSouth Mobility lançou um sistema de telefonia celular, em Chattanooga (TN) por meio de um *joint-venture* com a Cellular Radio of Chattanooga, Inc. e Chattanooga-Northwest Georgia Cellular Radio, Inc.

Logo em seguida começou um sistema de telefonia celular em Memphis (TN) que lhe custou \$5,2 milhões²³⁴. Em maio de 1984, decidiu investir \$5,2 milhões numa rede de telefonia celular em Baton Rouge (LA), juntamente com a East Ascension Telephone Co. e a Star Telephone Co. Também investiu numa rede de celular em Orlando (FL) pouco depois. Enquanto as redes estavam sendo construídas, a BellSouth já planejava expandir estes sistemas.

A BellSouth expandiu-se rapidamente na área de sistema de segurança vinculados ao sistema telefônico e a expansão agressiva de fibras óticas para seu serviço principal (*mainline*). Por causa destas operações variadas de alta tecnologia, a BellSouth estabeleceu a BellSouth Enterprises, Inc. e a BellSouth Systems Technology, Inc. em 1984. A BellSouth Enterprises, subsidiária da BellSouth, estava encarregada da publicação das listas telefônicas e

Atlanta, além de estados como Alabama e Mississippi que têm uma alta concentração de população rural.
ibid., p. 276.

234

propaganda, as comunicações sem-fio e os sistemas interconectados com celular. No seu primeiro ano de operações, a BellSouth lucrou \$1,26 bilhões²³⁵.

A BellSouth, junto com mais cinco RBHCs, começou a ser listada no London Stock Exchange nos seus primeiros meses de existência para ganhar acesso aos mercados europeus. A BellSouth foi um das primeiras RBHCs a se dar conta de que não podia contar com os lucros decorrentes do acesso a longa distância. (AT&T controlava as ligações inter-LATA, mas as RBHCs ganhavam uma porcentagem da tarifa de acesso e controlavam as chamadas inter-LATA²³⁶.)

Os avanços tecnológicos dessa época permitiam que companhias de grande porte pudessem contornar (*bypass*) a rede local e se conectar com AT&T diretamente através de antenas de micro-onda. Observando-se, *ex-post*, tudo indica que a BellSouth foi a primeira RBHC a contratar pesquisadores para desenvolver um perfil dos seus maiores clientes. A partir daí, estabeleceu equipes especializados para trabalhar com as 200 maiores clientes para que eles continuassem a usar a BellSouth para acesso a longa-distância²³⁷.

A BellSouth também se destacou como líder entre as RBHCs perante o órgão regulador dos EUA, a FCC. Em 1984, antes do desmembramento da AT&T, a South Central iniciou um aumento de suas tarifas sem autorização da FCC. Mais tarde um tribunal no estado de Mississippi ordenou que a BellSouth (que incluía a antiga South Central) devolver parte dos valores aos assinantes

²³⁵ Ibid., p.276.

²³⁶ LATA (Local Area Transport Access) se refere à área dentro da qual uma chamada, apesar de ser interurbana, não sai da área de cobertura de uma RBHC e portanto não envolve a AT&T.

naquele estado, que tinham pago uma tarifa incorreta. Contudo, em 1985, a BellSouth conseguiu um aumento de \$27 milhões no estado de Georgia usando muitos dos argumentos que surgiram a partir da sua experiência no Mississippi. Esta decisão foi importantíssima porque a BellSouth aprendeu que vale a pena empurrar a justiça até os limites posto que, na pior das hipóteses, ela apenas “devolve” aquilo que tomou sem precedência. Neste caso, a BellSouth acabou usufruindo das lições da experiência fracassada num estado para ganhos em outros. Até esse ponto, as RBHCs, recém criadas a partir do desmembramento da AT&T, não tinham se aventurado a testar os limites da FCC e as novas leis que vigoravam. A BellSouth mostrou-se líder neste aspecto. Este caso impulsionou as outras RBHCs a também empurrar até os limites a justiça americana.

Em fevereiro de 1986, a BellSouth Enterprises incrementou sua presença no mercado lucrativo de telefonia celular quando comprou 15% da Mobile Communications Corp. of America, por \$107,5 milhões. No ano seguinte a BellSouth Enterprises comprou quase todos os ativos de Universal Communications Systems Inc. por \$79,1 milhões.

Em 1986, o mercado de Yellow Pages (lista telefônica comercial em inglês) atingiu \$6,8 bilhões e a BellSouth estava expandindo este serviço para lugares fora da área de concessão local da BellSouth, em busca de maiores ganhos. Em fevereiro de 1986, a BellSouth comprou L.M. Berry & Co., uma

²³⁷ Ibid., p.276.

editora de Yellow Pages cuja receita em 1985 atingiu \$780 milhões. Isso levou a BellSouth até a posição de líder no mercado mundial de publicação de diretórios de telefones no *mundo*.²³⁸ Não obstante, a BellSouth ainda enfrentava muita concorrência da Southwestern Bell (SBC Communications) que também visava expandir esse negócio lucrativo²³⁹.

Em 1987, a BellSouth começou a oferecer serviços de acesso a bases de dados através de computadores pessoais. Assim assinantes podiam discar um telefone e fazer reservas de passagem aérea, ver as cotações no mercado acionário, etc. Também, a BellSouth continuou sua expansão no exterior com a compra de uma companhia especializada nos serviços de *voice-mail* na Austrália.

Apesar destes sucessos, as “BabyBells” tiveram que formular novas estratégias em 1987 ao aprender que as RBHCs ainda não podiam entrar no lucrativo negócio de longa distância nos EUA nem oferecer serviços de informação avançada ou fabricar tele-equipamentos²⁴⁰. Sem a necessária regulação para poder entrar na telefonia de longa distância, a BellSouth percebeu que teria que se embicar em novas direções para manter seu alto grau de lucratividade. Entre estes novos mercado que a BellSouth visava dominar foi o mercado celular.

²³⁸ Ibid., p. 276.

²³⁹ A SBC tem competido fortemente com a BellSouth em vários mercados dentro e fora dos EUA. Na América Latina, a SBC é a outra Baby Bell que tem entrado de forma decisiva nos mercados de telecomunicações, competindo com a BellSouth no México, por exemplo.

²⁴⁰ Ibid., p. 277.

Em 1988, a BellSouth foi a RBHC que mais crescia. Atingia implantar 600,000 novas linhas telefônicas por ano, salto tecnológico - *leapfrogging* - diretamente para fibra-ótica. Naquele ano, teve uma receita recorde entre os RBHCs de \$13,6 bilhões, ativos recordes somando \$28,5 bilhões e lucros brutos de \$1,7 bilhões. Estes ganhos se atribuem tanto à estratégia da BellSouth quanto ao crescimento da região sulista dos EUA. A população da região coberta por BellSouth cresceu 4,3% desde 1984, aumentando sua base de crescimento de linhas 4,5%²⁴¹. Este crescimento se deve em parte ao fato de que a rede da BellSouth foi das mais avançadas tecnologicamente nos EUA com 98% das linhas usando fibra-ótica e 95% do seus centros de comutação usando controles eletrônicos.

Independentemente desses fatores, a BellSouth foi ajudada por ter evitado a prática das outras RBHCs de diversificar-se em áreas de negócios fora do campo de telecomunicações – o qual foi o caso com as outras seis BabyBells.²⁴² Essas BabyBells tinham um grande número de funcionários, pois atuaram em setores intensivos em mão de obra e, dessa maneira, ficaram muito vulneráveis à reivindicações trabalhistas nos anos 80, fato esse que não ocorreu com a BellSouth. Assim, a companhia aproveitou-se de uma economia de escopo e, conseqüentemente aproveitou do fato de que as telecomunicações, à grosso modo, é um ramo de indústria com relativamente pouca necessidade

²⁴¹ Ibid., p. 277.

²⁴² Ibid., p. 277.

por trabalho humano. As outras sete RBHCs sofreram demais pelas greves iniciadas sobre a questão de planos de saúde.

Inicialmente a BellSouth concentrou-se em expandir seus serviços tendo como cliente especial o governo americano. Mas logo percebeu que trabalhando com o governo não seria tão lucrativo quanto a telefonia celular. Em 1988, BellSouth comprou o restante de Mobile Communications Corp. tornando-se a terceira maior RBHC em termos de assinantes celulares com 345,000. Lucrou \$1,67 bilhões em 1988.

Em 1989 as telecomunicações era um negócio maior do que computadores e o uso de telefones estava crescendo três vezes mais do que a própria população. Analistas de telecomunicações concluírem que a BellSouth estava operando os serviços básicos melhor do que quando fazia parte da AT&T²⁴³. Também naquele ano, a companhia comprou 60% de Air Call Communications e formou um consórcio com duas empresas inglesas, The Plesey Company (PLC) e The General Electric Company (GEC), para expandir sua expansão na telefonia celular no exterior.

Nos EUA, a BellSouth tentou juntar seus negócios de telefonia celular com LIN Broadcasting Corp., criando a segunda maior operadora de telefonia celular nos EUA, e conseqüentemente sendo o único rival verdadeiro de McCaw Cellular Communications, a maior dos EUA. Contudo a McCaw aumentou sua oferta e comprou LIN e a BellSouth aprendeu uma lição importante sobre o valor

²⁴³ Ibid., p. 277.

futuro de mercados celulares.²⁴⁴ A BellSouth, no caso da disputa por LIN com a McCaw tinha se preocupado mais com o preço inicial e não com o que essa aquisição significaria em termos de mercado. Foi também em 1989 que a BellSouth decidiu aventurar-se no mercado celular da Argentina. Esta entrada provou, como se verá em adiante, decisiva para a BellSouth. Foi com essa experiência que a BellSouth achou que poderia alavancar seus significativos recursos financeiros para ganhar licenças em mercados de países em desenvolvimento. Aprendeu que, embora estes países não dispunha do poder de compra e a infraestrutura dos EUA, o uso e o crescimento do celular na América Latina lhe traria muitos ganhos em um mercado que as outras RBHCs inicialmente ignoravam.

A seguir se traçam alguns dos dados financeiros importantes comparando a BellSouth com as outras RBHCs²⁴⁵:

²⁴⁴ Segundo a Meredith Prichard, analista de telecomunicações do banco Merrill Lynch, as empresas de telecomunicações estão aprendendo valorizar os rendimentos futuros muito mais do que antes Entrevista por telefone, 22-7-97.

²⁴⁵ Estes dados incluem os dados após a fusão entre SBC e Pacifi5,13ic Telesis e a fusão entre Bell Atlantic e Nynex.0,61

Importantes Dados Econômicos Sobre as 5 RBHCs

| RBHC | Ameritech | Bell Atlantic | BellSouth | SBC | USWest |
|---------------------------------|-----------|---------------------|-----------|---------------------|---------|
| L/a ²⁴⁶ | 4,2 | 4,7 | 2,8 | 3,75 | 2,70 |
| P/l ²⁴⁷ | 14,0 | 13,6 | 15,7 | 15,2 | 13,5 |
| Fc. ²⁴⁸ | 65,3 | 61,8 ²⁴⁹ | 87,6 | 59,3 ²⁵⁰ | 61,5 |
| L/a ₂ ²⁵¹ | 4,6 | 5,2 | 2,95 | 4,15 | 2,85 |
| R ²⁵² | 13,4 | 13,4 ²⁵³ | 17,8 | 12,6 ²⁵⁴ | 11,7 |
| T/a ²⁵⁵ | 13,98 | 16,95 | 12,31 | 5,13 | 7,97 |
| na ²⁵⁶ | 837.500 | 870.600 | 1.084.100 | 800.500 | 816.000 |
| cm ²⁵⁷ | 32,2 | 29,4 | 42,5 | 52,9 | 17,3 |

Fonte: Standard&Poor's NYSE Stock Reports, 1997 e ITU (via Wohlers, 1996.)

Estes dados comparam as operações globais das cinco RBHCs e permitem o leitor avaliar a BellSouth face as outras BabyBells. Vale destacar

²⁴⁶ Lucros por ação, 1997

²⁴⁷ Preço sobre lucros, 1997

²⁴⁸ Número de funcionários (em mil) (fonte: ITU via Wohlers, 1996)

²⁴⁹ Dados são de 1994/95 e por tanto não incluem figuras da Nynex. (fonte: ITU via Wohlers, 1996)

²⁵⁰ Dados são de 1994/95 e por tanto não incluem figuras da Pacific Telesis. (fonte: ITU via Wohlers, 1996)

²⁵¹ Lucros por ação, 1998

²⁵² Receita (em US\$ milhões)

²⁵³ Dados são de 1994/95 e por tanto não incluem figuras da Nynex. (fonte: ITU via Wohlers, 1996)

²⁵⁴ Dados são de 1994/95 e por tanto não incluem figuras da Pacific Telesis. (fonte: ITU via Wohlers, 1996)

²⁵⁵ valor tangível (ativos de capital)/ação

²⁵⁶ número de acionistas

que fazer uma análise das 5 RBHCs caberia dentro dos parâmetros deste trabalho. A seguir, se explorará especificamente o envolvimento da BellSouth na telefonia celular na América Latina.

5.4 BellSouth: Líder na Telefonia Celular na América Latina

A empresa atende mais de 1,24 milhão de usuários internacionais.²⁵⁸

Apenas em 1996, duplicou sua base internacional de assinantes. Investiu acima de US\$ 1 bilhão em mercados no exterior, suprindo serviços de comunicação em 16 países fora dos Estados Unidos, com operações avaliadas em US\$ 6 bilhões, de acordo com relatórios de analistas independentes.²⁵⁹

A BellSouth International (BSI) opera 15 licenças de telefonia celular fora dos Estados Unidos, cobrindo uma base populacional em torno de 160 milhões de pessoas. Somente em 1995, seus negócios com telefonia celular cresceram em 81%, produzindo US\$ 614 milhões em receitas em uma “base acionária”.²⁶⁰ Na América Latina, as propriedades em telefonia celular renderam US\$ 49 milhões à RBHC.²⁶¹ Apresenta-se abaixo uma tabela listando as recentes

²⁵⁷ capitalização de mercado em bilhões de dólares (número de ações X preço médio de cada ação)

²⁵⁸ Smith Barney Investment Report, 14 de novembro de 1996.

²⁵⁹ Dados também estão disponíveis na *homepage* <http://www.bellsouthcorp.com/resources/sourcebook/docs/34.html>.

²⁶⁰ “Receitas em base acionária” (*Equity basis earnings*) é a ferramenta contábil que as firmas de telecomunicações usam para calcular receitas quando a operadora está envolvida em *joint-ventures* ou em alianças internacionais nas quais a operadora não é um investidor isolado.

²⁶¹ *Regional Bell Holding Company*. As expressões usadas para as Babybells variam dentro do setor. Algumas vezes são referidas como RBOC (*Regional Bell Operating Companies*) ou como RHCs (*Regional Holding Companies*).

receitas em telefonia celular da BellSouth, assim como outras estatísticas vitais na região nos últimos anos:

Recente Performance da BellSouth

| BellSouth na América Latina (Celular) (x 1000 para itens 1-5) | 1996 | 1994 | 1992 |
|--|-----------|-----------|-----------|
| Receita | \$454.968 | \$275.225 | \$113.065 |
| Lucro bruto das operações na A.L. | \$59.732 | \$56.729 | \$5.305 |
| Fluxo de caixa operacional | \$175.268 | \$124.952 | -- |
| POP (base de <i>equity</i>) | 27.988 | 23.928 | 25.230 |
| Assinantes de Celular (base de <i>equity</i>) | 464 | 189,497 | 65,491 |
| Receita média mensal por assinante | \$87 | \$119 | -- |
| Taxa de penetração | 1,66% | 0,79% | -- |

Fonte: BellSouth Fact Book, 1996

As RBHCs, ou Baby Bells, como são comumente chamadas, controlavam 78% dos serviços locais em 1982.²⁶² Estavam, contudo, se defrontando com uma série de desafios. As sete Baby Bells dividiam os resultados da Bell Core de modo igual, o que limitava o potencial estratégico de cada uma. Adicionalmente, o MFJ obstaculizava a expansão das RBHCs em alguns serviços de valor-agregado.

²⁶² Wohlers de Almeida, Márcio, Reestruturação, Internacionalização e Mudanças Institucionais das Telecomunicações: Lições das Experiências Internacionais para o caso Brasileiro, tese de doutorado, IE-UNICAMP, 1994, p. 162. O restante do serviço estava dividido entre a GTE e um conjunto de pequenas empresas privadas.

Uma das principais respostas a tais desafios estruturais apresentados pelo novo clima regulatório foi a busca agressiva de acordos internacionais via *joint-ventures*, fusões e investimento direto externo. entre 1984 e 1990, 362 acordos internacionais foram assinados entre Baby Bells e parceiros no exterior.²⁶³ Dado que o envolvimento internacional com serviços de valor-agregado, telefonia celular e televisão a cabo não estava reprimido pela nova estrutura regulatória, grande parte daqueles acordos (34,5%) se inscrevia naquelas áreas.²⁶⁴

Como se viu no item anterior, a BellSouth sempre foi uma das RBHCs de maior êxito. Além de ter a vantagem de cobrir dois entre os centros urbanos de maior expansão nos Estados Unidos (Atlanta e Miami), recrutou pessoal com a experiência necessária para a BSI crescer rumo a mercados no exterior, com ênfase particular na América Latina. BellSouth tem licenças de operação em 10 estados do sudeste e do centro-sul, tornando-se a primeira operadora dos Estados Unidos a superar a marca de 20 milhões de linhas telefônicas locais.²⁶⁵ As receitas de 1996 alcançaram US\$ 19 bilhões, dos quais uma parcela considerável veio de seus aproximadamente 5 milhões de usuários em telefonia celular ao longo do mundo.²⁶⁶ Em 1996, as operações da BellSouth eram tão

²⁶³ *Ibid*, p. 165.

²⁶⁴ *Ibid*, p. 166.

²⁶⁵ Cellular and PCS Markets in Latin America and the Caribbean, Pyramid Research, Cambridge, Mass., 1995, p. 123.

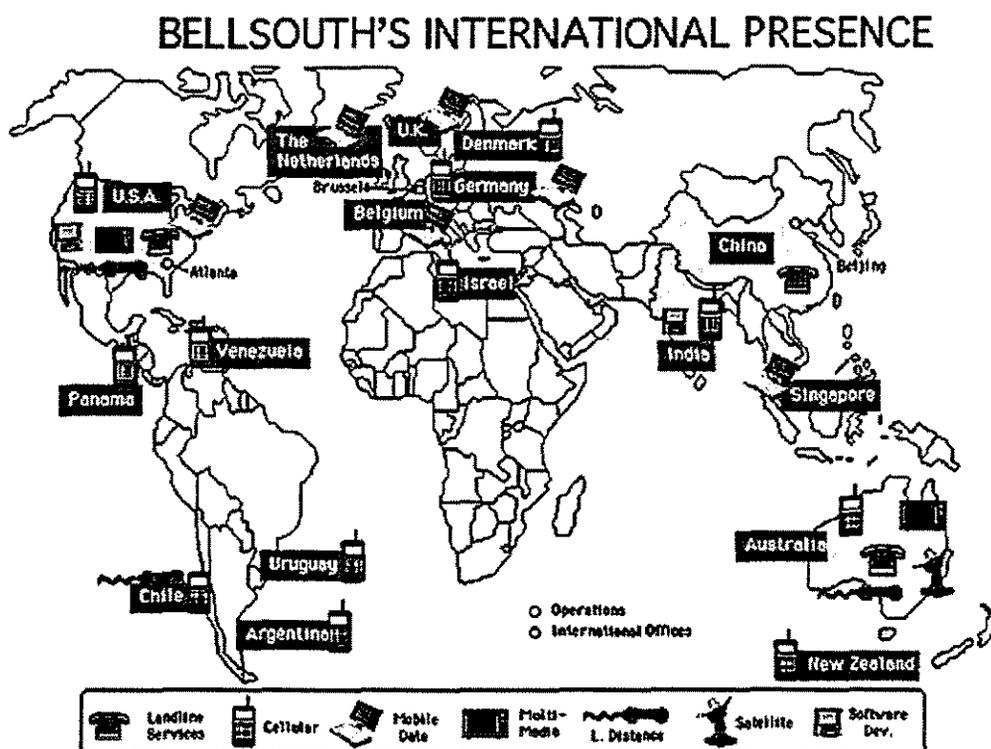
²⁶⁶ BellSouth 1996 Sourcebook, p.4.

amplas e crescentes a tal velocidade que se jactava de adquirir um cliente a cada treze segundos.²⁶⁷

Logo depois da conclusão da desregulamentação em 1984/85, a divisão internacional da BellSouth, a BellSouth International (BSI), adotou uma estratégia agressiva na Europa, na Ásia e na América Latina como parceiro de operação. Apesar da estratégia global da BSI centrar-se em opções de serviços (*wireless, internet, datacom, etc*), conforme mencionado anteriormente, gradualmente desenvolveu uma *expertise* e uma predileção por serviços de telefonia celular sem fio. Segue-se um mapa mostrando a expansão da BSI até 1995:²⁶⁸

²⁶⁷ *Ibid*, p.3.

BellSouth International: Operações no Mundo



Fonte: BellSouth Homepage, abril 1997.

A BSI escolhe grandes mercados ou mercados que, embora subdesenvolvidos, disponham de grande potencial.²⁶⁹ A decisão de perseguir a telefonia celular foi sua avaliação de que o crescimento mundial desta superaria a expansão celular doméstica, devido à fácil instalação e à demanda reprimida em mercados subdesenvolvidos.²⁷⁰ Há menos determinantes a considerar quando se trata de serviços de telefonia celular do que nos serviços básicos e,

²⁶⁸ Veja a *homepage* <http://www.bellsouthcorp.com/resources/sourcebook/docs/34.html>.

²⁶⁹ Sen, S-B. & Das, P. "Foreign direct investment by US telecommunications companies", trabalho apresentado na Privatization of Telecommunications in Eastern Europe and the Third World Conference, em East Lansing, Michigan, 30-04-93, p. 16.

²⁷⁰ Na preparação para as mudanças regulatórias domésticas que capacitarão as RHBCs a participar em serviços de longa distância, a BSI tem se envolvido em algumas atividades

dado que a BSI preferiu obter a segunda faixa de licenciamentos de telefonia, os custos de instalação são calculados com mais facilidade porque não há trabalho de apreciação ou contábil necessário para avaliar a rede pré-existente,²⁷¹ o que não ocorre quando se participa com licitação para redes já conhecidas.

O envolvimento da BellSouth em um número variado de segmentos dentro das telecomunicações não deveria menosprezar o fato de que a BSI estabeleceu-se como ator proeminente na telefonia celular. a BSI está envolvida em operações de telefonia celular em 15 mercados ao longo do mundo, cobrindo a Ásia, o Oriente Médio, a Austrália e Nova Zelândia, a Europa, a América do Sul e a América do Norte.²⁷²

Na América Latina, a BSI foi uma pioneira (ainda que foi “forçada” explorar novos negócios no exterior porque tinha perdido uma oportunidade nos EUA como evidenciou-se no item anterior), participando da onda de desregulamentações e privatizações que varreu a região nos fins dos 80 e nos anos 90. Aqui está um mapa da região mostrando a expansão da BSI nos mercados de telefonia celular da região:

de serviço convencional no exterior, em um esforço de aquisição de experiência que pode estar relacionado com o mercado doméstico.

²⁷¹ Isto é, evidentemente, uma generalização. Operadoras independente sempre precisam sempre negociar taxas de acesso com as RPCT, por exemplo.

²⁷² Veja a *homepage* <http://www.bellsouthcorp.com/resources/sourcebook/docs/34.html>.

BellSouth: Líder de Telefonia Celular nas Américas



Fonte: BellSouth Homepage, abril, 1997

Em 1989, o consórcio CRM, do qual a BSI possui 60%, ganhou o direito a operar a primeira rede de telefonia celular da Argentina sob o nome de Movicom, um nome que tornou-se sinônimo de aparelhos celulares naquele país.²⁷³

No Chile, a BSI adquiriu 100% de Cidcom Celular em 1991, renomeando-a de BellSouth Comunicaciones. Tem uma parcela de mercado acima de 50%. Usou sua presença no Chile para saltar rumo ao lucrativo mercado de longa

²⁷³ BellSouth 1995 Sourcebook, p.35.

distância em larga escala em 1994. No Uruguai, a BSI detém 35% da parceria da Abiatar. Margens de lucro para o grupo Abiatar estiveram em média em torno de 60%.²⁷⁴

Os 53,3% de propriedade pela BellSouth do consórcio de telefonia celular Telcel na Venezuela tornou-se um excelente investimento. Sua cobertura de toda a nação está colhendo as vantagens da grande demanda reprimida do país. As taxas de crescimento em 1995 foram de 50% em média. Seu retorno de investimento foi menor do que um ano, um feito verdadeiramente assombroso.²⁷⁵

Dados obtidos na homepage da BellSouth Interbational indicame que a BellSouth comprou 61% da OTECEL, uma das duas empresas de telefonia celular de alcance nacional no Equador em 1994. OTECEL, a partir do envolvimento da BSI, agora atende mais de 60% da população. No Perú, a BSI comprou 58,7% da Tele2000 que atende lima e áreas ao redor ao longo da costa. A aquisição de Tele2000 foi uma das poucas compras *outright* realizadas pela BSI. Na Nicarágua, a BSI tem uma presença de 49% na Telefonia Celular de Nicaragua (NICACEL), a única operadora de telefonia celular do país. A licença cobre a populosa costa do pacífico mas findará em julho de 1998.

Em 1996, a BSI ganhou um licenciamento de 20 anos para construir e operar a primeira rede de telefonia celular do Panamá. A rede será única, no

²⁷⁴ Veja *homepage* <http://www.bellsouth.com/chile.html>.

²⁷⁵ BellSouth 1995 Sourcebook, p. 36.

sentido de que poderá saltar adiante da tecnologia AMPS e começar a operar com TDMA digital.

Conforme se evidencia, a BellSouth construiu uma formidável presença na telefonia celular da América Latina. A BellSouth esteve originalmente no mercado celular mexicano mas saiu a partir de sua parceria plena de problemas legais com IUSACELL, uma operadora local.²⁷⁶ Contudo, um componente chave do sucesso internacional da BellSouth reside em sua "seleção de parceiros corretos que conhecem bem o mercado local e seus ambientes econômico, político e regulatório únicos".²⁷⁷ Logicamente, sua vasta experiência com parceiros e aquisições nos EUA nos primeiros anos após o break-up ensinaram-lhe como escolher bem e quem lhe trai as mais vantagens.

A empresa não se satisfaz com suas atuais operações. Mais especificamente, a BSI, desde já 1995, estabeleceu publicamente seu forte interesse em entrar no lucrativo mercado brasileiro de telefonia celular. As recentes mudanças políticas e regulatórias no país mudaram o modo como as operadoras estrangeiras vêem este mercado de telecomunicações de desenvolvimento tardio. Na seguinte seção analisar-se á a estratégia da BSI no mercado brasileiro de telefonia celular. Dado que sabemos que a BSI tomou, em última instância, a decisão de oferecer lances em sete das dez licenças de telefonia celular na banda-B, se utilizará o Paradigma Eclético de Dunning como

²⁷⁶ Cellular and PCS Markets in Latin America and the Caribbean, Pyramid Research, Cambridge, Mass., 1995, p. 124.

²⁷⁷ *homepage* <http://www.bellsouthcorp.com/resources/sourcebook/docs/34.html>.

referência de medida do grau em que a análise da BSI seguiu o modelo teórico de Dunning, bem como que em que medida o modelo de Dunning se desempenha neste exemplo empírico.

6. Conclusões

6.1 Uma Aplicação do Paradigma Eclético no Mercado Brasileiro de Telefonia Celular na Banda-B

Aqui o objetivo, ao iniciar o presente estudo, era determinar os motivos para a BellSouth entrar no processo de licenciamento brasileiro da banda-B. No capítulo 1 esboçamos a convergência entre as tecnologias de informação (TI), as telecomunicações e a globalização dos negócios e, posteriormente, discutimos como essas tendências se aplicam no caso do Brasil.

No capítulo 2, abordamos as várias teorias da atividade internacional das firmas, focalizando no Paradigma Eclético de John Dunning. Armados de um arcabouço teórico para analisar o IDE e a atividade multinacional, seguiu-se com uma análise da teoria de Dunning conforme aplicada ao setor de serviços de telecomunicações. no capítulo 3, acompanhou-se a evolução da telefonia celular na América Latina, apontando as vantagens específicas de locação que as comunicações móveis têm na área. No capítulo 4, reviu o setor estatal brasileiro de telecomunicações e dedicou-se atenção especial às recentes mudanças que vêm marcando a política de telecomunicações da administração Cardoso. Discutiram-se as especificidades da Lei Mínima e outras peças-chave da legislação que almejam atrair investidores estrangeiros para o cenário brasileiro das telecomunicações. À medida em que alcançamos o meio do caminho do quinto e último capítulo, juntaram-se os capítulos 2, 3, 4, e 5 mediante um estudo das motivações que levaram à BellSouth International a estabelecer uma

política agressiva de conquista de uma cobiçada licença de operação na banda-B.

Aqui a meta é aplicar a teoria de Dunning sobre a atividade da firma multinacional, em uma tentativa de melhor entender a dinâmica de uma operadora internacional de telecomunicações. Nosso esquema para este capítulo será o seguinte: Primeiro, vamos fazer alguns comentários sobre tudo que se viu nos primeiros cinco capítulos deste estudo. Depois, revisitaremos as vantagens esboçadas pelo Dunning. Faremos, primeiramente, uma breve, sucinta, "lista" conforme o método do Dunning e depois, analisaremos com mais profundidade os resultados dessa lista. Faremos isso na ordem que este estudo vem fazendo: primeiro vantagens-P, depois vantagens-I, e finalmente vantagens-L.

Foi selecionada a BellSouth como estudo de caso por ser, conforme indicado acima, o principal operador estrangeiro de telefonia celular sem fio na América Latina.

A BellSouth manteve atenção especial sobre o mercado brasileiro de telefonia por vários anos - desde quando tornou-se realista pensar em desregulamentação no Brasil. A possibilidade de desmantelamento integral da infra-estrutura de comunicações tem sido matéria de discussão (quando permitida) desde a administração de Collor.

Não é apenas a BellSouth que cobiça o setor de telecomunicações brasileiro; tem sido objeto de interesse de operadoras estrangeiras,

particularmente européias,²⁷⁸ desde o início dos anos 90. Desde a eleição de Fernando Collor, as autoridades brasileiras têm “acenado” com uma possível privatização. No capítulo 4, traçamos a gradual re-internacionalização da economia brasileira, sua política de privatização e sua atual política em relação ao setor. Nesta seção do capítulo final, estaremos finalmente colocando todos esses resultados em conjunto e estabelecendo uma análise teórica do interesse da BellSouth nas freqüências da banda-B.

Pode-se lembrar que, no capítulo 2, aludiu-se ao escopo restrito de nossa análise. Foi mencionado que entenderíamos a análise de P-L-I de Dunning através dos olhos de uma firma *vis-à-vis* os de um país ou ramo específico de atividade. Adicionalmente, mencionaram-se que existem considerações adicionais - as de que a firma estudada é uma operadora de telecomunicações (em contraste com um fabricante de equipamentos de telecomunicações ou de um fornecedor de serviços de valor-agregado). Tendo dito isto, pode-se começar a análise do caso empírico²⁷⁹. Frequentemente, argumentos são melhor ilustrados por alguma história peculiar.²⁸⁰

²⁷⁸ Estado de São Paulo, 20-01-96, p. B4.

²⁷⁹ Em um caso citado por Judith O'Neill, em um recente volume do Banco Mundial sobre reformas no setor de telecomunicações, um advogado norte-americano, bem versado nos passos lógicos necessários para efetuar uma grande privatização de telecomunicações, fez um discurso em uma conferência dedicada a discutir as questões-chave a respeito da demolição do setor argentino de telecomunicações. Foi seguido por um tecnocrata de alto escalão da antiga ENTel, o qual “elogiou os pequenos passos formulados pelo advogado. Acrescentou, contudo, que tal processo seria possível somente se os governos em geral, e os seres humanos em particular, não estivessem envolvidos”. O'Neill, J., Implementing Reforms in the Telecommunications Sector: Lessons from Experience, World Bank (Regional and Sectoral Studies), Washington, D.C., 1994, p.389.

Analisar, avaliar e mesmo compreender um mercado dinâmico como as telecomunicações em um país subdesenvolvido é um desafio, mesmo para uma empresa bem versada em seu campo e com ampla experiência internacional. Cada novo país apresenta novas dificuldades e questões.

A análise de Dunning será nossa ferramenta para abordarmos os interesses da BellSouth em entrar no mercado de telefonia celular brasileiro da banda-B. O objeto de nosso estudo é a BellSouth, de modo que nossas conclusões refletirão o grau em que a BSI adere ao Paradigma Eclético de Dunning e oferecerão explicações adicionais para as decisões de investimento trans-fronteiras da BellSouth quando o trabalho de Dunning não mostrar-se diretamente aplicável.

A BellSouth criou sua divisão internacional logo após adquirir sua independência da AT&T. Esta empresa virgem era única no sentido de que, embora nova no mercado enquanto entidade, era definitivamente uma empresa já instalada em todos os sentidos do termo. Sua reportada história como operadora maior para o sudeste dos Estados Unidos tinha dado à firma uma valorosa experiência em um dos mercados mais concorrenciais do mundo.

O MFJ - *Modified Final Judgement* estipulava que as RBHCs teriam de confinar-se a áreas de negócios muito restritas, domesticamente. Isto correspondeu a forçá-las a buscar novos negócios no exterior. Com efeito, a

BellSouth esteve sempre procurando por nichos de mercado. Já em 1984, o presidente da BellSouth, John Clendenin, em uma carta para os acionistas, observou que sua empresa não iniciaria sua existência como uma operadora regional conservadora, confinada a áreas tradicionais de serviço, tanto geográfica quanto tecnologicamente.²⁸¹ Em 1986, a BellSouth protagonizou um exemplo para o futurista Alvin Toffler sobre as irreversíveis tendências nas quais tinham embarcado as tecnologias de informação.²⁸² Este autor cunhou a agora familiar expressão “era da informação”. Estava claro que a BellSouth havia adotado uma estratégia agressiva e intencionava perseguir todas as disponíveis trilhas de investimento com promessa considerável de altos retornos.

É relevante lembrar que, enquanto a BellSouth estava diversificando suas atividades domesticamente e fazendo *lobby* em Washington para relaxar as normas estabelecidas durante o desmembramento da AT&T, as empresas de telecomunicações latino-americanas estavam, em sua maioria, ainda a poucos anos de considerar seriamente a privatização.

Argentina e México foram os primeiros, entre os maiores mercados latino-americanos, a abrir suas economias e convidar a participação acionária estrangeira como alternativa à prática de financiamento do crescimento interno mediante endividamento externo. A BellSouth entrou em ambos os mercados de

²⁸⁰ O'Neill, J., Implementing Reforms in the Telecommunications Sector: Lessons from Experience, World Bank (Regional and Sectoral Studies), Washington, D.C., 1994, p.389.

²⁸¹ BellSouth Annual Report 1984, Letter to shareholders.

²⁸² BellSouth Annual Report 1986, p. 6.

telefonia celular e, apesar de posteriormente ter saído do México por questões legais, em 1995, quando as autoridades brasileiras começaram a pressagiar o desmonte da Telebrás e uma liberalização de uma segunda frequência de telefonia celular, a BellSouth já havia avançado significativamente na ascensão da curva de aprendizado da telefonia celular da América Latina.

O Paradigma Eclético de Dunning estipula que as EMN se engajam em atividades no exterior por razões de propriedade/organizacionais, vantagens de locação e vantagens de internalização, examinaremos agora a entrada da BellSouth no cenário brasileiro em termos destas três categorias. O PE fornecerá o pano de fundo para se compreender as especificidades do processo de análise da BellSouth. Caso o leitor não se lembre, foi discutido o paradigma de Dunning em relação ao ramo das telecomunicações:

O Paradigma Eclético Aplicado às Telecomunicações:

Determinantes P-L-I²⁸³

| (P) Propriedade/organização | (L) Locação | (I) Internalização |
|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - tecnologia intensiva em conhecimento - economias de escala (alto investimento de capital) - apoio governamental - economias de escopo - reputação de qualidade - <i>sourcing</i> internacional - experiência em outros mercados - P&D superior | <ul style="list-style-type: none"> - políticas de telecomunicações e regulamentação federal - termos contratuais de licenciam. - cultura/linguagem - topografia - variáveis econômicas - talento local - proximidade de outros mercados - distância da matriz - ambiente político | <ul style="list-style-type: none"> - altos custos fixos exigem consórcios - controle de qualidade - conchama controle hierárquico - maximização de rendas |

Fonte: Dunning, 1993 e elaboração do autor

Conforme mencionamos antes, discutiremos, de forma sucinta, as vantagens P-I-L, começando com vantagens(P). A seguir analisaremos cada vantagem individualmente de uma forma mais aprofundada:

Vantagens-P

Conforme posto no capítulo 2, vantagens organizacionais e de propriedade estão entre as muitas razões pelas quais as firmas buscam oportunidades internacionais. No caso do licenciamento da banda-B brasileira, as vantagens intangíveis de Dunning (Pa) certamente se aplicam no caso da BellSouth. A divisão internacional da firma beneficiou-se das abundantes

²⁸³ Este quadro está baseado no trabalho de Dunning, J.H., The Globalization of Business, Londres: Routledge, 1993, mas muitas outras fontes foram usadas, inclusive Santoro, Carolina Z., A Internacionalização dos Serviços de Telecomunicações e a Estratégia da Telefónica de Espanha, monografia de graduação, IE-UNICAMP, 1995, (mimeo.).

reservas de conhecimento da empresa-mãe, acumuladas ao longo de muitos anos de experiência como parte da AT&T, a maior empresa do mundo até seu desmembramento. Mas este não foi o único ativo intangível que a BSI tinha em seu reforço. Em 1994, quando a BSI começou a avaliar o mercado de telefonia celular brasileiro, entre as vantagens intangíveis que a BSI possuía constavam as seguintes:

Pa Históricas

- uma história rica da empresa sob o guarda-chuva da AT&T;
- liderança gerencial e competência técnica adquiridas dentro da estrutura da AT&T;
- processo diligente de recrutamento para atrair peritos em telecomunicações com extensa experiência internacional em outras firmas para dirigir suas operações no exterior; e
- experiência sobre o que não fazer, a partir do caso do México.

BellSouth pode ser uma empresa relativamente nova mas tem suas origens históricas na AT&T, a maior empresa de telecomunicações na maior parte do século XX. A história da corporação, assim como a experiência dos executivos e técnicos, foram transferidas para as RBHCs e, destarte, a BellSouth, como as outras BabyBells, entraram no mercado em 1984 com tremendas vantagens Pa históricas.

Desde que se tornou independente, a BellSouth International tornou-se um competidor agressivo em muitos mercados ao longo do mundo, em uma grande variedade de produtos. Na América Latina, sua presença em 10 mercados de telefonia celular deram-lhe valorosas experiências em países hospedeiros não muito diferentes do Brasil.

Pa Técnicas

- instalações de P&D conforme o estado-das-artes e especificamente o *know-how* derivado de tais instalações;
- excelente relacionamento com fabricantes de equipamentos ao longo do mundo;
- tradição de capacidade inovativa em campos de fronteira, tais como a comunicação móvel; e
- recebimento de muitos benefícios fiscais e incentivos pró-ciência e tecnologia do governo dos Estados Unidos.

BellCore instrumentalizou todas as RBOCs com um centro de P&D conforme o estado-das-artes. Adicionalmente, a excelente relação da BSI com fabricantes de equipamentos ao redor do mundo oferece à empresa informações atualizadas sobre *hardware* e *software*. A combinação entre a política internacional agressiva da BellSouth e sua capacidade técnica colocaram-na na fronteira das comunicações móveis no mundo em desenvolvimento. As dificuldades com negócios na telefonia celular que a BSI superou na Ásia e na América Latina prepararam-na muito bem para quaisquer obstáculos técnicos no cenário brasileiro.

Pa Mercadológicas

- reconhecimento de nome
- experiência com uma base doméstica de mercados em massa
- experiência de tratamento de clientes latinos (principalmente na Flórida)

BellSouth é um nome conhecido além dos arredores dos peritos em telecomunicações. Além de seu sucesso doméstico (nos Estados Unidos), seu nome é com freqüência citado como ferramenta mercadológica em muitas das

negociações no exterior. Na América Latina, muitos membros das classes alta e média-alta estão familiarizados com o nome BellSouth, por causa de suas constantes viagens à Flórida. Adicionalmente, a grande população latino-americana da Flórida cresceu se familiarizando com os serviços da BellSouth e traz o reconhecimento desse nome quando viaja para seus respectivos países.

Pa Financeiras

- acesso a instituições de empréstimo de primeira linha
- excelente cotação fora da empresa

A excelente cotação de crédito da BellSouth e sua elevada taxa de crescimento doméstico dão-lhe acesso a instituições de empréstimos de primeira linha. Sua associação com o Banco Safra no Brasil lhe propicia acesso a uma rede de crédito de âmbito mundial com a vantagem de estar associado com um banco nacional.

Pa Concorrenciais

- recursos maiores (ou pelo menos iguais) em relação a outros concorrentes (ofertantes de lances)
- fortes parceiros locais (RBS, Arbi, Grupo Estado e Banco Safra)

Os recursos da BSI, maiores (ou pelo menos iguais) em relação aos de outros concorrentes (ofertantes de lances), capacitam a operadora a concorrer com os demais grupos de ofertantes de lances com poucas restrições limitando seus montantes de teto. Suas reservas financeiras são apoiadas por reservas

também consideráveis de seus fortes parceiros locais (RBS, Arbi, Grupo Estado e Banco Safra).

Sua decisão de juntar-se ao Grupo Estado (OESP) foi tomada em 1991 e formalizada em 1992,²⁸⁴ quando parecia que seria Collor quem conduziria a privatização do mercado brasileiro de telefonia celular. Seu *impeachment* fez OESP e BellSouth esperarem um outro quinquênio mas sua aliança perseverou.

A BellSouth escolheu “sabidamente” seus parceiros. Além de juntar forças com estes mencionados acima, fez alianças com fabricantes locais de equipamentos (Splice). Portanto, a BellSouth trouxe à mesa não apenas um consórcio financeiramente forte para seus lances referentes a regiões “ricas e pobres”, como também com grande montante de poder e influência local.

Dunning também enfatizou a importância de ativos complementares (Pt). Estas são vantagens que emergem por causa da multinacionalidade. Os ativos complementares da BellSouth podem ser divididos entre aqueles que pertencem estritamente à presença internacional por si só e outros que são específicos aos consórcios (por exemplo, as vantagens obtidas através dos parceiros dos consórcios).

²⁸⁴ Conforme entrevista com Ethevaldo Siqueira, 20-05-97.

Dunning deu ênfase à importância de ativos complementares (Pt) do mesmo modo. Trata-se de vantagens que surgem da multinacionalidade. Os ativos complementares da BellSouth podem ser divididos entre aquelas vantagens que decorrem estritamente da presença internacional por si só e aquelas outras específicas aos consórcios (ou seja, as vantagens auferidas via parceiros de consórcios Pt).

Ativos (Pt) de Multinacionalidade

- uma rica experiência em telefonia celular (acordos em 14 mercados fora dos Estados Unidos);
- insistência do governo dos Estados Unidos na assinatura do Acordo Geral de Telecomunicações na OMC;
- transferência de preços e de tributos;
- registro de experiência comprovada no tratamento da telefonia celular latino-americana;
- compreensão das táticas dos ofertantes de lances em leilões, tendo ampla experiência em trabalhar com eles ou concorrer contra em outros mercados regionais; e
- a penetração internacional habilita a empresa a jogar com arbitragem e mercados futuros e a minimizar riscos cambiais.

Vantagens (Ot) de Consórcio

- conhecimento pleno de instituições políticas locais
- "conexões"
- laços lingüísticos e culturais
- familiaridade com condições econômicas
- suavização do comprometimento de capital
- suavização do risco político

Sua longa experiência internacional em telefonia celular da BellSouth (acordos em 14 mercados fora dos Estados Unidos) lhe propicia um grande prestígio internacionalmente, bem como a capacita a mover-se em novos mercados com dificuldades mínimas. Um outro mercado em sua carteira internacional fortalecerá a capacidade da BSI de envolver-se em transferência

de impostos e preços dentro da empresa, tirando vantagem de vantagens fiscais locais onde estas abundam. É essa penetração internacional que habilita uma firma a jogar com arbitragem e mercados futuros, bem como a minimizar risco cambial.

Vantagens (Pt) de Consórcio

Não faz sentido fazer uma lista pois o mesmo Dunning concebiu as vantagens de consórcio. Embora o Dunning não diz nada especificamente ao respeito, constatamos que há certas vantagens de propriedade que só podem ser entendidas a partir dos parceiros, ou seja, do consórcio. A seleção pela BellSouth de parceiros locais foi um requisito para participar nos leilões da banda-B. Para além dos requisitos legais, a BellSouth precisava parceiros com conhecimento profundo de instituições políticas locais. Adicionalmente, esses parceiros de consórcio têm as “conexões” corretas, possuem os importantes laços lingüísticos e culturais e têm um alto grau de familiaridade com as condições econômicas locais. Ter parceiros locais também diminui o comprometimento de capital de entrada e torna o investidor estrangeiro menos suscetível a decisões aleatórias governamentais “nacionalistas”.

O paradigma de Dunning também enfatiza a relevância de vantagens de internalização. Estas são derivadas do movimento ao exterior. Do ponto de vista teórico de Dunning, a internalização é um mecanismo de defesa contra a falha de mercado. Imperfeições, quer decorram de mobilidade imperfeita de recursos ou

de capital, impedem as firmas de venderem seus produtos ou competências através de mercados.

Agora observaremos as vantagens de internalização (I) conforme mencionamos no começo deste capítulo:

Estas são derivadas do movimento ao exterior. Do ponto de vista teórico de Dunning, a internalização é um mecanismo de defesa contra a falha de mercado. Imperfeições, quer decorram de mobilidade imperfeita de recursos ou de capital, impedem as firmas de venderem seus produtos

Vantagens-I

O Paradigma Eclético de Dunning também destaca as vantagens de competências através de mercados.

Vantagens-I Estratégicas

- comprador inexistente no exterior (não há quem compra)
- experiência na região; diversificação regional
- experiências com várias formas de licenciamento e desregulamentação
- altos custos fixos exigem parceiros (consórcios)
- determinantes legais para ter parceiros nacionais
- se há uma possibilidade de salto até os serviços básicos, haveria alguma aplicabilidade para mercados domésticos, como nas operações de longa-distância no Chile

A inexistência de um comprador nacional (brasileiro) constitui talvez o grande argumento entre aqueles associados por Dunning à internalização. Neste caso em particular, se ninguém do exterior adquirir os direitos à banda-B, não serão comprados. A escassez de *expertise* local e de *know-how* eliminou

aquela possibilidade. As razões remanescentes são todas de importância secundária.

A experiência da BSI na região e sua diversificação regional fazem do movimento ao Brasil um desafio um pouco menor. A BellSouth está provavelmente avaliando os mercados de telefonia celular da banda-A e as Baby-Brás regionais enquanto procede a seus primeiros movimentos na telefonia celular da banda-B. Como no Chile, a BellSouth pode tentar ganhar acesso à cobertura de longa distância de modo a preparar-se para a iminente liberalização de serviços de longa-distância nos Estados Unidos.

Vantagens-I Técnicas

- perito em sem fio (banda-B)
- estará instalado e conhecerá o terreno quando a banda-A vier à venda
- pode tornar-se capaz de transferir tecnologia e participar da venda de “Baby-Bráses”

No lado técnico, a BSI tem ampla experiência na telefonia celular (banda-B) sendo usuária de tecnologias TDMA. Adicionalmente, a BellSouth pode estar almejando transferir conhecimento técnico acumulado nas operações da banda-B e participar na venda das “Baby-Brás”.

Vantagens-I Financeiras/Fiscais

- transferências de preços e de tributos
- a penetração internacional habilita as empresas a arbitrar contra riscos cambiais

Conforme mencionado acima, a internalização capacita firmas multinacionais a praticar transferências de impostos e preços, bem como a fazer arbitragem internacional e proteger-se dos riscos cambiais.

Agora discutiremos as vantagens específicas de locação. Estas foram os alvos principais dos capítulos 3 e 4 e portanto referimos o leitor a estes capítulos para maiores informações sobre os assuntos. Aqui apenas cabe revistar os assuntos e as conclusões tratadas ao longo do trabalho de uma forma sucinta.

Vantagens-L

Há também um certo número de vantagens específicas de locação que devem ser consideradas. Estas vantagens de área nascem porque o mercado em questão é o Brasil, ou uma área específica dentro do Brasil.

Vantagens-L Geográficas

- proximidade de outros mercados dentro da região (já tem operações com telefonia celular na Argentina e no Uruguai)
- Mercosul/Alca
- RBS no Rio Grande do Sul e Grupo Estado em São Paulo têm grande conhecimento local e de todas as "conexões" importantes
- Miami, dentro da área da BellSouth nos Estados Unidos, está se tornando o centro financeiro da América Latina, com muitas empresas e bancos brasileiros abrindo subsidiárias na cidade
- O Brasil já é o maior parceiro de intercâmbio de mercadorias do estado de Flórida²⁸⁵
- Atlanta, sede da BellSouth, é uma grande porta de entrada para os vãos entre o Brasil e os Estados Unidos

²⁸⁵ Florida's Global Trade Connection. Volume 1, issue 3 (maio, 1997).

- Turner Network, Disney e outros gigantes da mídia estão dentro da área de operação da BellSouth

Vantagens-L Institucionais e Econômicas

- Moeda estável
- o Brasil confirmou seu compromisso com a democracia
- eleitorado de voto mais moderado
- probabilidade de re-eleição de Cardoso dando continuidade às reformas e ao plano de estabilização
- classe média em expansão e PNB *per capita* em crescimento sustentado
- confiança internacional no compromisso da administração Cardoso com o processo de privatização (Usiminas, CVRD)
- grande demanda reprimida
- serviços convencionais atrasados
- várias áreas muito atrativas, tais como SP, MG, RJ e RS

Vantagens-L Regulatórias/Governamentais

- a intenção do programa PASTE de revitalizar o setor antes da venda/liberalização torna o envolvimento futuro em outros aspectos da telefonia local ainda mais atraente
- intenção do governo em passar uma nova e moderna lei geral do setor de telecomunicações.
- regras e normas favoráveis seguiram-se à aprovação da Lei Mínima
- requisitos de desempenho razoáveis
- sucesso comprovado do governo em derrotar facções de oposição

Outras Vantagens-L

- Telebrás e empresas locais de equipamentos fornecem uma ampla base local de recrutamento de talentos/qualificações
- política governamental crescentemente favorável a respeito de investidores/residentes estrangeiros (por exemplo, visas, burocracia etc.)

O Executivo-presidente da BellSouth, Duane Ackerman, parecia estar entusiasmado com as perspectivas de negócios no Brasil. Durante uma reunião na qual ele e outros líderes de consórcios se encontraram com o presidente Cardoso, Ackerman disse ao líder do Brasil que este país é “o mais importante

na América Latina”.²⁸⁶ O presidente Cardoso deixou todos os dirigentes de consórcios com a impressão de que ele e seu governo estavam muito comprometidos com o capital externo nas telecomunicações.²⁸⁷

6.2 O Modelo de Dunning neste Estudo de Caso

Parece que a teoria de Dunning, aplicável ao setor de telecomunicações, tem provavelmente sua máxima utilidade ao explicar casos em que o movimento para fora seja menos óbvio. Com ampla evidência apontando que a BSI já se preparava para entrar no mercado brasileiro tão logo uma estrutura regulatória adequada o permitisse, nunca pareceu haver muita dúvida de que a BSI manteria seu domínio de mercados celulares mediante expansão dentro do cenário desregulamentado brasileiro.

O Paradigma Eclético é útil para compreender-se a extensão e elementos que entram na avaliação de um investimento em um novo mercado. No Brasil as perspectivas são tão elevadas que os entrantes ansiosos por uma parte do mercado oferecerão provavelmente lances algo entre 50% e 120% acima do preço mínimo de piso para algumas das concessões atinentes a áreas “ricas”. Uma crítica que poderia ser feita ao Paradigma Eclético é a de que não leva em conta o *momentum* externo - ao menos não explicitamente. Dunning não

²⁸⁶ Estado de São Paulo, 10-09-96, p. B6.

menciona a continuidade regional e mercados regionais, mas no caso da BellSouth, dado que os consórcios são distintos em todos os países, não está diretamente claro em que medida a BSI se beneficiará de economias de escala mediante aumento de sua presença na região. Está por ser visto se haverá algum contato entre o futuro investimento de risco da BellSouth no Brasil e os demais investimentos espalhados na região.

De fato, poder-se-ia pensar que existiriam desvantagens inerentes em ligar as operações da BellSouth em conjunto na região, dado que alguns de seus parceiros regionais (Motorola na Argentina, por exemplo) poderiam ser concorrentes no Brasil uma vez chagasse a venda da banda-A. Inclusive no atual processo de leilão, a BSI está competindo contra firmas com as quais já havia se ligado anteriormente.

Nossa avaliação final é a de que a teoria de Dunning explica a entrada da BellSouth no cenário de telefonia celular brasileiro, a não ser pela ausência de inclusão do "*momentum regional*".

Os desdobramentos e aplicações da análise paradigmática de Dunning são mais evidentes para a indústria de transformação do que para o setor de serviços como um todo. Como no caso de muitas tecnologias, muitos serviços são de venda difícil através do mercado. Com efeito, se há algo a ser ganho mediante busca de mercados fora do país de origem, fornecedores de serviços de alta tecnologia de todos os tipos raramente abrem mão do controle e vendem

²⁸⁷ *Ibid*, p. B6.

sua *expertise* e conhecimento para um comprador no exterior (no país hospedeiro). Nos serviços de telecomunicações, os resultados são ainda mais dignos de menção a esse respeito. Os altos custos fixos, o grande componente tecnológico e a ausência de exclusão (em geral proibida pela legislação do país hospedeiro, como forma de atrair serviços com o estado-das-artes) eliminam o potencial de vendas *mercantis* através das fronteiras. As EMN no setor de serviços de telecomunicações, particularmente na telefonia celular, defrontam-se com uma opção: investir no exterior e enfrentar as conseqüências ou não fazê-lo e deixar de colher os potenciais ganhos; não há nada intermediário.

Adicionalmente, deve ressaltar, embora não foi tratado na dissertação, que existe, por parte do governo americano, várias maneiras de companhias americanas se protegerem contra risco político, desvalorização cambial, etc. A Overseas Private Investment Corporation (OPIC) é uma organização do governo americano que, para fomentar investimento no exterior, fornece vários serviços como consultoria, seguros, etc. Não se sabe se a BellSouth usou a OPIC ou outras formas de seguro contra seus investimentos no exterior mas deve-se mencionar que os riscos (contraface das vantagens-L) apontados pelo Dunning perdem parcialmente sua significância `a luz deste tipo de seguros compreensivos, acessíveis `as firmas americanas.

A decisão de investir no exterior no caso de serviços de telecomunicações deve ser melhor re-organizada em termos de questões de não-internalização visto que a internalização está dada *a priori*. A ironia está em

que parece ser um exemplo de *recidivism*²⁸⁸ teórico, posto que uma das contribuições mais destacáveis de Dunning - conforme apontado no capítulo 2 - no campo da atividade multinacional foi sua combinação de vantagens P e L, agregando-as sob a rubrica de fatores de internalização. Nas telecomunicações, o ponto é o de que a internalização não está ausente mas sim implícita. No jargão dos economistas, internalização é uma condição necessária porém não suficiente.

Concluindo, enquanto as vantagens Pa ePt são bem visíveis, os fatores de internalização parecem os menos dinâmicos na explicação dos motivos para a BellSouth entrar no cenário brasileiro de telefonia celular. Serviços de telecomunicações, neste caso, são um bem não-transferível. São comercializáveis apenas via investimento direto externo. A decisão pela BellSouth de ofertar lance para as bandas-B de telefonia celular podem ser compreendidas dentro dos parâmetros paradigmáticos de Dunning. As variáveis P e L apontam na mesma direção, indicando fazer sentido para a firma a oferta de lance. A internalização é necessária para que se materialize, no caso, um investimento transnacional.

²⁸⁸ Uma das grandes contribuições do Dunning foi sua habilidade de amarrar várias teorias sobre as atividades das firmas nos investimentos transnacionais e rerepresentá-las sob a rubrica do "paradigma eclético". Muito embora, as vantagens -I (de internalização) parecem *a priori* óbvias no caso das operadoras de telecomunicações. Portanto, é uma

6.4 Para Além da Banda-B: O Futuro da BellSouth

Francis S. Urban, vice-presidente de operações mundiais da BellSouth, participou do encontro econômico sobre a Alca em Belo Horizonte. Foi citado como afirmando que, a despeito da iniciativa de livre comércio nas Américas não ter o suporte legal do Congresso dos Estados Unidos, a reunião era importante por agrupar os líderes políticos e de negócios da região. Chamou de construtivo o encontro “porque fortalece ainda mais as políticas pró-mercado adotadas pelos governos regionais”. Disse que a Alca “reúne homens de negócios de diferentes países em busca de melhor entendimento dos problemas e de [suas] soluções concretas, algo necessário para criar um ambiente regulatório que facilite a consulta entre partes interessadas, promova a concorrência e capacite o público a desfrutar de serviços da qualidade tecnológica mais alta e a preços razoáveis”.²⁸⁹ Os interesses de Urban vão muito além do encontro em Belo Horizonte. Um acordo de livre comércio permitiria à BellSouth expandir ainda mais suas asas na região, fazendo crescer sua já formidável presença como principal operadora de serviços de telefonia celular.

O interesse da BellSouth no Brasil pode ser produto de sua proximidade geográfica e crescente proximidade psicológica/cultural entre este e a Flórida. O Brasil já é o maior parceiro comercial da Flórida²⁹⁰ (mais de US\$6 bilhões²⁹¹) e a

espécia de *recidivism* – a teoria foi demasiado longe – além do necessário para explicar o caso empírico.

²⁸⁹ Estado de São Paulo, 15-05-97, p.B7.

²⁹⁰ Estado de São Paulo, 16-05-97, p. B6.

²⁹¹ Florida's Global Trade Connection. Volume 1, issue 3 (maio, 1997).

presença do governador Lawton Chiles na conferência da Alca, ao lado de vários executivos da BellSouth, tais como o Sr. Urban, somente fortalece o argumento de que a vantagem comparativa da BellSouth na América Latina *vis-à-vis* outras Baby Bells é a diversidade regional nos negócios de sua região com esta América Latina.

A BellSouth recrutou muitos técnicos e executivos fluentes em espanhol e português de sua base doméstica e não se sabe se isso indiretamente a empresa. O que se sabe, contudo, é que fatores culturais não devem ser ignorados.

Os êxitos da Telefónica de España na América Latina são provavelmente o resultado dos mesmos fatores. Em outros setores tais como o bancário, Santander e Banco Galicia têm desfrutado de sucesso na América Latina eles também estão se preparando para entrar no mercado brasileiro.

A BellSouth pode estar até mesmo visualizando muitos anos à frente, quando nações africanas começarem a liberalizar sua redes de telefonia. A BSI pode estar mirando Angola, Moçambique e Cabo Verde como possíveis alvos de futuro IDE. As afinidades culturais entre o Brasil e seus "primos lusitanos" poderão mostrar-se como ativos de valor nos anos porvindouros.

A BellSouth apostou há muito tempo atrás em obter posição no mercado lucrativo. A empresa afirmou em seu *prospectus* para 1997 que, entre suas estratégias-chave, está assegurar um licenciamento de telefonia celular no

Brasil. ²⁹² Ainda mais marcante é a declaração da BellSouth em seu jornal mensal BLS de dezembro de 1991 de que estavam de “olho” no mercado de telefonia celular brasileiro. ²⁹³ A maioria dos analistas aposta que a BellSouth assegurará um mercado em São Paulo.

Sua associação com a RBS objetiva garantir uma participação no mercado do estado do Rio Grande do Sul, caso os consórcios não consigam áreas 1 e/ou 2 no estado de São Paulo. A BSI participou em todas as áreas “ricas” (1-6) e em duas das “pobres” (áreas 7 e 8). A avaliação do mercado brasileiro da banda-B pela BSI levou-a a crer que seu tempo de retorno do investimento será mínimo, bem como que as condições P-L-I estavam adequadas.

A BSI escolheu a telefonia celular como porta de entrada nos países latino-americanos porque, conforme palavras do presidente da BSI Charles C. Miller III, “a telefonia celular mostrou ser um modo rápido e eficiente em termos de custos para nós atendermos a demanda [reprimida], Os consumidores latino-americanos incorporaram plenamente o telefone celular como ferramenta de comunicação de uso múltiplo”.

Mas este é apenas o começo para essa operadora gigante. A BellSouth está preparando-se para a banda-A e para as empresas subsidiárias regionais. Conforme mencionamos anteriormente, mudanças no mercado doméstico podem levar a BellSouth a seguir estratégias internacionais similares a suas

²⁹² BellSouth Prospectus, fevereiro de 1997, p.3.

operações no Chile - ganhar experiência em novos serviços antes de importar domesticamente a experiência.

O Uruguai é ainda um mercado aberto e a BellSouth deve estar olhando o Mercosul como um fio condutor para aquele país do mesmo modo. A BellSouth está sempre buscando novas oportunidades internacionalmente, tanto como modo de exportar suas vantagens de propriedade comparativas, quanto como meio de retro-alimentar suas experiências para seu principal mercado nos Estados Unidos.

Novas tecnologias continuarão mudando radicalmente o mundo em que vivemos nos anos porvindouros. Adicionalmente, a BellSouth posicionou-se internacionalmente para tirar plena vantagem dessas mudanças. A BellSouth já percorreu um longo caminho em sua curta existência, mas, do ponto de vista da liderança da empresa, a BellSouth ainda está na sua infância.

Bibliografia

AE Investment News, 5-24-97

Ahoroni, Y. "On the Definition of Multinational Corporations" in *Quarterly Review of Business and Economics*, no.2 (Nov.-Dec.).

Almeida Crossetti, Pedro. *Serviços de Telecomunicações no Brasil: Evolução Histórica e Tecnológica*. Dissertação de Mestrado. UNICAMP, Campinas, January, 1995.

Aranha Corrêa do Lago, Luiz. "A Retomada do Crescimento e as Distorções do 'Milagre': 1967-1973" (Chapter 10) in *A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana: 1889-1989*. Editora Campus, 1990.

AT&T homepage: <http://www.att.com/corporate/restruture/history/html>.

Baumol, William J. e Sidak, J. Gregory. *Toward Competition in Local Telephony*. MIT Press, Cambridge MA (USA), 1995.

BBV Latinvest. *25 Top Stock Picks for 1997*. January, 1997.

BellSouth Annual Report, 1984.

BellSouth. *Letter to Shareholders.*, 1984.

BellSouth Annual Report, 1986.

BellSouth Annual Report, 1988.

BellSouth Annual Report, 1990.

BellSouth Journal, 12-91.

BellSouth Annual Report, 1992.

BellSouth Annual Report, 1994.

BellSouth Annual Report, 1995.

BellSouth 1995 Sourcebook.

BellSouth 1996 Sourcebook..

BellSouth, *1996 Report to Shareholders*.

BellSouth Prospectus, February, 1997.

BellSouth homepage: <http://www.bellsouth.com>

BellSouth International homepage: <http://www.bsi.bellsouth.com>

BNDES. *Nota Técnica AP/DEPEC: Regulação da Infraestrutura: A Experiência Recente no Brasil*. 10-29-96.

Boeker, Paul H. em *Latin America's Turnaround: Privatization, Foreign Investment, and Growth*. ICS Press, San Francisco (USA), 1993.

Bouin, O. e CH.-A. Michalet. *Rebalancing the Public Sectors: Developing Country Experience*. OECD, Paris, 1991.

Bradley, Stephen com Hausman, Jerry A. e Nolan, Richard L. *Globalization Technology and Competition: the Fusion of Computers and Telecommunications in the 1990s*. Harvard Business School Press., Boston (USA), 1993.

Buckley, P.J. "Problems and Developments in the core theory of international business". *Journal of International Business Studies*, XXI. 1990.

Cantwell, JA. "The Changing Form of Multinational Enterprise Expansion in the Twentieth Century" em *Historical Studies in International Corporate Business*. Cambridge, Cambridge University Press, 1989.

Cardoso, Presidente Fernando Henrique no *Rádio Eldorado* on 5-14-97 como foi publicado por inteiro no Estado de São Paulo, 5-15-97.

Casoi, Boris Telejornal do Brasil, SBT network, 5-2-97.

Casson, M. *The Firm and the Market*. Oxford, Basil Blackwell Press, 1987.

Chenais, François. *A Mundialização do Capital*. Xamã Editora, São Paulo, 1996.

CEPAL: "Informe 1995". *La Inversión Extranjera en América Latina.*, Santiago de Chile, 1995.

Cordeiro, Paulo. Painel Telebrasil, 1997 no Rio de Janeiro, 5-19-97.

Dunning, J.H. *The Globalization of Business*. Routledge, London, 1993.

Dunning, John H. *Multinational Enterprises and the Global Economy*. Addison-Wesley Publishing Company, New York, 1992.

Donahue, John D. *The Privatization Decision: Public Ends, Private Means*. Basic Books, USA, 1989.

Elixmann, Dieter and Hermann, Henrik. *Strategic Alliances in the Telco Services Sector: Challenges for Corporate Strategy*. apresentado no ITS Eleventh Biennial Conference em Sevilha, Espanha, Junho 16-19, 1996, sessão 4.1.

Estado de São Paulo: 2-15-97, 2-27-97, 1-20-97, 4-30-97, 2-8-97, 2-16-97, 2-19-97, 4-30-97, 2-20-97, 2-18-97, 9-16-96, 5-9-97, 5-9-97, 4-23-97, 12-13-96, 9-25-96, 1-16-97, 1-20-96, 9-10-96, 5-15-97, 5-16-97, 5-16-97, 9-10-96, 5-16-97, 9-10-96.

Exame. 3-26-97

Folha de São Paulo. 7-3-96

Foreign Broadcast Information Service (FBIS) 3-21-90.

Fowler, Mark S. e Amarandos Pisciotta, Aileen em *Latin America's Turnaround: Privatization, Foreign Investment, and Growth*. ICS Press, San Francisco (USA), 1993, p. 115.

Garcia, Dra. Miriam Helena Urvanegia. entrevista. (3-23-97).

Gazeta Mercantil: 5-12-97, 8-19-96, 8-19-96, 8-19-96, 8-19-96, 8-19-96, 8-19-96, 17-6-96, 17-6-96, 8-7-96, 8-7-96, 8-7-96, 8-28-96, 6-23-96, 9-13-96, 6-23-96, 4-8-97, 29-7-96, 4-8-97, 8-21-96, 5-17-96, 5-17-96, 9-12-96, 5-17-96, 3-11-97, 3.04.97, 3.04.97, 3.04.97, 2-14-97, 3.04.97, 3.04.97, 3.04.97, 3.04.97, 2-14-97, 5-8-97, 2-18-97, 3.04.97, 3.04.97, 3.04.97, 3.04.97, 2-14-97, 5-8-97, 2-18-97, 5-8-97, 5-8-97, 5-8-97, 2-18-97, 5-8-97, 5-8-96, 5-14-96, 9-25-96, 5-9-96, 5-15-96, 3-7-96, 6-14-96, 7-19-96, 3-13-97, 6-14-96, 3-13-97, 1-14-97, 5-20-96, 11-7-96, 9-30-96.

Gouvêa, Dr. Pelopidas Fenelon de Souza. entrevista. (3-23-97).

Hanke, Steven H. *Privatization and Development*. ICS Press, San Francisco, 1987.

Harrell, Edgar C. em *Latin America's Turnaround: Privatization, Foreign Investment, and Growth*. ICS Press, San Francisco (USA), 1993.

Hobday, Michael. *Telecommunications in Developing Countries: The Challenge from Brazil* Routledge, London, 1990.

Holden, Paul e Rajapatinan, Sarath. *Unshackling the Private Sector: A Latin American Story*. The World Bank Press, Washington, DC, 1995.

Horowitz, Robert Britt. *The Irony of Regulatory Reform: The Deregulation of American Telecommunications*. Oxford University Press. New York, 1989.

Hymer, S.H., *The International Operations of National Firms: A Study of Direct Investment*. MIT Press, Boston, Massachusetts, 1960.

IFC Discussion Paper #10. *Privatizing Telecommunications Systems: Business Opportunities in Developing Countries*. World Bank Press, Washington, D.C., 1990.

Inside Brazil Homepage, 11-14-96: <http://www.amcham.com.br/publicdept/inside/ib17.htm>.

International Directory of Company Histories. St. James Press. Volume V, Londres, 1992.

International Telecommunications Union homepage: <http://www.itu.org>.

ITU-Latin America homepage: <http://www.itu.br>

Johnson, H. *Comparative Cost and Commercial Policy Theory for a Developing World Economy*. Stockholm and Wiksell, 1968.

Lamb, Bob. Vice Presidente de Operações e Estratégia da USWEST. Entrevista 1-8-97.

Magee, S.P. "Information and the Multinational Corporation: An Appropriability Theory of Foreign Direct Investment" in *The New International Economic Order* (Bhagwati, J.N., ed.) Cambridge, MN (US) MIT Press, 1977.

MINICOM. Aviso nº 1.669 – SUPAR/C "Mensagem do Presidente da República" (*Projeto de Lei Geral de Telecomunicações*). 12-12-96.

MINICOM homepage: <http://www.mc.gov.br>.

Merrill Lynch: *The Latin American Phone Book*. Latin American Telecommunications Research. New York, 1997.

Molano, Walter Thomas. *A Comparative Analysis of the Process of Privatization in the Southern Cone of Latin America: The Case of Telecommunications*. Tese de Doutorado, Department of Political Science, Duke University, 1995.

Modiano, Eduardo. "Privatização e Competitividade" in *Defesa da Concorrência : a política brasileira e a experiência internacional*. IPEA 142.

Moody's Public Utility Manual: BellSouth Corp. 1997

Motta, Sérgio. *Comissão Especial – Telecomunicações*. (“Gráficos apresentados pelo Ministro da Comunicações em reunião de audiência pública”). 6-5-97.

Noam, Eli M. e Kramer, Richard A. em *Telecommunications Strategies in the Developed World : A Hundred Flowers Blooming or Old Wine in New Bottles? Telecommunications in Transition : Policies and Technologies in the European Community*. Sage Publications, Thousand Oaks, CA, USA, 1994.

O’Neill, Judith. *Implementing Reforms in the Telecommunications Sector: Lessons from Experience*. World Bank (Regional and Sectoral Studies) Washington, D.C., 1994.

PASTE, publicado pelo Ministério de Comunicações

Petrazzini, Ben. A. *The Political Economy of Telecommunications Reform in Developing Countries: Privatization and Liberalization in Comparative Perspective*. Praeger Press. London, 1995.

PL-1,287-95. (Projeto de Lei Mínima), como foi reproduzido na Gazeta Mercantil., 11-95.

Prichard, Meredith. entrevistas (vários)

Prado, Sérgio R. R. *Intervenção Estatal, Privatização e Fiscalidade: um estudo sobre a Constituição e crise do setor produtivo estatal no Brasil e os processos de privatização a nível mundial*. Doctoral Thesis at the Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) Campinas, 1994.

Pyramid Research: *Cellular and PCS Markets in Latin America and the Caribbean*. Cambridge, MA (USA), 1995.

Pyramid Research. *Telecom Markets in Brazil*. Cambridge, MA 02138, USA, 1996.

Quandt de Oliveira, entrevista, 5-20-97.

Reich, Robert. *The Work of Nations*. Vintage Books, New York, 1991.

Revista Nacional de Telecomunicações # 212, #171, #170, #204, #205, #174, #161, #199., #183, #187, #162.

Sen, Sharmistha-Bagchi and Das, Parthavi. “Foreign Direct Investment by US Telecommunications Companies”. Trabalho apresentado na conferência *Privatization of Telecommunications in Eastern Europe and the Third World* em East Lansing, Michigan (USA), 4-30-93.

Siquiera, Ethevaldo, entrevista, 5-20-97.

Smith Barney Investment Report, November 14, 1996.

Smith, Peter L. and Staple, Gregory. *Telecommunications Development Report*, Vol 11, no. 2, 1996. *Telecommunications Sector Reform in Asia: toward a new pragmatism*. World Bank Discussion Paper 232, Washinton, D.C.

Standard & Poor's NYSE Stock Reports. Divulgada 20-6-97.

Telecom: Jornal de Telecomunicações. 12-96.

Telejornal do Brasil, na rede SBT, 5-2-97.

Time Magazine: Global Business Report: *Who Will Shape 1997?* 3-11-97.

Tribunal de Contas da União: *Sistema de Telecomunicações Brasileiro Auditoria Operacional*. Abril, 1997.

Wall Street Journal, 1-30-97.

Werneck, Rogério L. "The Uneasy Steps Towards Privatization in Brazil" in *Privatization of Public Enterprises in Latin America*. ICS Press, San Francisco, 1991.

Wellenius, Bjorn et al. *Telecommunications: World Bank Experience and Strategy*. World Bank Experience and Strategy. World Bank Discussion Papers #192. World Bank Press. Washington, DC, 1992.

Wohlers de Almeida, Márcio. *Reestruturação, Internacionalização, e Mudanças Institucionais das Telecomunicações: Lições das Experiências Internacionais para o Caso Brasileiro*. Doctoral Thesis. UNICAMP, Campinas, 1994.

Wohlers de Almeida, Márcio. *A Guerra das Telecomunicações: Internacionalização, privatização e novas oportunidades*. (unpublished second version). 1996.

Wohlers de Almeida, Márcio. *Depoimento na Comissão Especial de Telecomunicações*. 3-12-97.

Wohlers de Almeida, Márcio. Ensaio na revista Síntese: "O Futuro das Telecomunicações e a Definição do Novo Modelo". 3-97.

Wohlers de Almeida, Márcio (entrevista) 3-25-97.

Wohlers de Almeida, Márcio. Painel Telebrasil, 1997 no Rio de Janeiro, 5-20-97.

World Bank Internal Paper. *Brazil, Prospects for Privatizations*., Washington, D.C., 1989.

World Bank Symposium. *Restructuring and Managing the Telecommunications Sector*. The World Bank Press. Washington, D.C., 1989.

World Bank Discussion Paper #192. *Telecommunications: World Bank Experience and Strategy*. (Wellenius, Bjorn and others, ed.) World Bank Press. Washington, D.C., 1992.

Zagottis, Décio L. "Do Papel do Setor Privado no Desenvolvimento Científico e Tecnológico no Países em Desenvolvimento" in *O Mercado e O Estado no Desenvolvimento Econômico no Anos 90*, IPEA 137

Zappa Santoro, Carolina. *A Internacionalização dos Serviços de Telecomunicações e a Estratégia da Telefónica de Espanha*. (Monograph) Campinas, Brazil. UNICAMP, 1995.