



O Processo de Privatização do Setor de Telecomunicações na Nova Zelândia e Algumas Analogias com o Brasil

LUIZ FERREIRA XAVIER BORGES*

RESUMO O objetivo deste estudo é analisar as razões para a privatização da indústria de telecomunicações na Nova Zelândia e a sua modelagem, bem como examinar a sua estrutura econômica e regulatória e o sucesso dos objetivos governamentais, fixados por ocasião da decisão adotada em 1986.

Hoje o mercado de telecomunicações na Nova Zelândia permite a livre competição, e o resultado dessa liberalização trouxe inúmeros benefícios aos consumidores. Subiu a receita tributária do setor, pois os resultados da venda auxiliaram na redução do déficit público e deram à Nova Zelândia um novo e competitivo setor de telecomunicações. Embora tenha havido redução de postos de emprego, o saldo final do processo é positivo.

Neste trabalho são traçados, ainda, alguns paralelos entre a modelagem de privatização do setor de telecomunicações na Nova Zelândia e a que atualmente está sendo traçada para o Brasil.

ABSTRACT *The object of this paper is a review of the reasons for the privatization of the telecommunications industry in New Zealand and the model of the same. The paper also examines the regulatory and economic framework within which the same has operated and whether the government achieved its objectives when it set out to privatize the industry in 1986.*

The telecommunications market in New Zealand now permits competition thus allowing for new entrants in the market. Following on the liberalization of the telecommunications market a number of benefits have accrued to the consumer. The proceeds of sale from divestment also helped to reduce the public debt. It has also resulted in the New Zealand economy having a new and improved telecommunications sector. A decrease job market occurred but the whole process has a positive balance.

This paper also presents comparisons between the New Zealand telecom privatization model and the present Brazilian privatization.

* Advogado do Departamento de Telecomunicações do BNDES.

1. Introdução

Com a privatização do setor de telecomunicações no Brasil em andamento após a licitação da Banda B, tem havido muita discussão sobre outras privatizações ao redor do mundo. Um exemplo bastante citado e pouco discutido é o caso da Nova Zelândia. Com base em trabalho de pesquisa desenvolvido junto ao Banco Mundial descrevendo tal experiência, pretende-se apresentar uma visão geral desse processo.

A privatização do setor de telecomunicações da Nova Zelândia deve ser vista dentro do contexto da estratégia mais geral de desenvolvimento perseguida por seu governo. A nova abordagem econômica mais liberal começou, aproximadamente, em 1985, quando o então ministro das Finanças, R. O. Douglas, definiu as políticas a serem seguidas pelo governo, incluindo, entre outras, a melhoria do padrão de vida da população e a promoção de uma sociedade mais justa, sempre com destaque para a liberdade de escolha e a liberdade como um valor em si. O resultado prático da implementação dessas políticas foi a liberalização da economia neozelandesa com o fim das barreiras à competição, permitindo que recursos da economia se deslocassem com facilidade de um setor para outro.

Os melhores efeitos dessas políticas podem ser observados no caso da Telecom Corporation of New Zealand (TCNZ), companhia que teve sua origem no New Zealand Post Office (NZPO), um departamento da administração direta central – seguindo o modelo britânico disseminado pelo antigo império – que oferecia serviços de telecomunicações, correio e banco (neste último caso, semelhante ao que era originalmente a nossa Caixa Econômica Federal), sendo também um agente governamental para outras tarefas menores. Em março de 1987, esta instituição tinha 41 mil empregados (para uma população de três milhões de habitantes) e NZ\$ 6,1 bilhões de depósitos no Post Office Savings Bank, e sua seção de telecomunicações proporcionava, em caráter monopolístico, serviços ininterruptos para todo o país. Sob este sistema, todos os equipamentos de telefonia eram oferecidos pelo NZPO, o que incluía os sistemas de PABX, telefones convencionais e máquinas de telex, bem como serviços conjugados em rede, como, por exemplo, telefone com telex, telefax, videotexto, telepaging, unidades móveis etc.

Em função de sua importância como empresa e de suas diversificadas funções, o NZPO, em 1987, respondia por cerca de 12% do produto interno bruto da economia neozelandesa. Esta mesma importância o tornava imune à concorrência ou insolvência. A base legal desse *status* podia ser encontrada

nos regulamentos que asseguravam a continuidade de sua posição monopolística e a garantia incondicional de que os contribuintes arcariam com qualquer perda decorrente de seu funcionamento. Acoplado a isto havia a falta de transparência sobre seus verdadeiros custos de operação, responsabilidade diluída por erros de operação, limitações trabalhistas rígidas e uma falta geral de autonomia. Na realidade, em 1986, em um relatório sobre a atuação do NZPO contratado pelo governo neozelandês (o Relatório Mason/Morris), ficou claro que sua estrutura operacional era ineficiente, com sistemas de informações inadequados e uma tendência de ter suas tarifas influenciadas por considerações políticas. Nesse mesmo ano, foi observado que nunca houve pagamento de dividendos ao Estado pelos NZ\$ 20 bilhões de investimentos públicos em todas as atividades do NZPO.

Guardadas as devidas proporções quanto ao tamanho do país, aos traços culturais e ao arcabouço institucional, as lições dessa experiência podem ser muito úteis ao caso brasileiro. Não se pode esquecer, porém, que algumas referências ficam distorcidas por questões de época, realidade física e tecnológica.

2. Os Desafios para a Privatização na Zona Zelândia

Privatizar o setor de telecomunicações não é uma tarefa fácil. Além de ser um processo complicado de introduzir tecnologia e capitais privados em operações de telecomunicações em escala gigantesca, não há qualquer maneira indiscutivelmente correta quanto à oportunidade e seqüência do processo. No caso da Nova Zelândia, por exemplo, os pontos mais comuns na discussão prévia ocorrida foram os seguintes:

a) retirar do setor de telecomunicações as atividades de governo e aquelas não relacionadas a comunicações (assim, o primeiro trabalho foi separar tarefas como as do serviço postal daquelas ligadas a telecomunicações);

b) reestruturar as operações de telecomunicações para terem um caráter de empreendimento privado, ou seja, auto-sustentável e longe de intervenções de natureza meramente política;

c) reorganizar internamente a empresa sob normas comerciais de direito privado;

d) definir uma estratégia de privatização, incluindo decisões sobre algum direito residual de interferência ou de propriedade, e mudar a estrutura de capital da empresa para tornar possível a implementação dessa estratégia; e

e) levar a bom termo a venda.

Uma privatização bem-sucedida no setor de telecomunicações também exige a criação de uma estrutura de mercado e de um sistema regulatório que dêem aos novos donos os incentivos e as diretrizes para investir e operar. São necessários arranjos institucionais que liberem os novos operadores de controles desnecessários e mantenham aqueles que representem segurança para os usuários, devendo ser conciliados, ainda, os interesses comerciais com os objetivos mais amplos do desenvolvimento da sociedade. O arcabouço regulatório para privatizar um monopólio de telecomunicações precisa separar atividades competitivas potenciais, estabelecer critérios para a fixação das tarifas, dar clareza aos objetivos do serviço, desenvolver um bom sistema de custos e incentivos (de preferência utilizando mecanismos de mercado) e criar ou reforçar a flexibilidade da regulação para acompanhar a implementação do processo. Naturalmente, um dos itens-chave que surge dessa apreciação é aquele ligado à política de preços e regulação, e esse contexto faz-se necessário descobrir em que extensão – se de todo for preciso – deve-se continuar cobrando preços bem acima dos custos para alguns serviços (por exemplo, internacionais), de modo a financiar o sistema básico. Apesar do interesse na discussão desses temas, no decorrer deste trabalho pretende-se examinar como o governo neozelandês atingiu seus objetivos com a privatização da TCNZ.

3. A Abordagem da Nova Zelândia para Criar o Sistema Regulatório

Antes da desestatização, o NZPO era um ente público que detinha o monopólio da oferta de todos os serviços de telecomunicação na Nova Zelândia. Em 1987, Act foi assinado pelo governo, facilitando a desregulamentação do mercado desses serviços, incluindo-se aí aquele voltado para os componentes dos equipamentos que poderiam ser usados, por escolha dos usuários.

Nessa legislação existe, entretanto, uma formalidade que acabou se constituindo em um óbice para a livre escolha dos componentes pelos interessados. Para permitir a compatibilidade com seus equipamentos, a TCNZ foi autorizada a exigir uma licença dos consumidores que desejassem comprar equipamentos de terceiros, os quais são testados – não importando a origem – de acordo com uma série de padrões, determinados pelo Comité Consultatif International Téléphonique (CCITT), antes de a licença ser concedida. Este dispositivo faz lembrar que, embora privatizada, a TCNZ continua a ser uma empresa poderosa, ainda dominante em função de suas ligações no país, embora seja afetada pelos custos menores dos concorrentes e pelas características de um mercado de crescimento acelerado.

O Act, com sua visão radicalmente nova, aboliu, na prática, o monopólio legal da TCNZ ao permitir aos usuários a troca do prestador de serviços de telecomunicações, disposição que passou a vigorar plenamente a partir de abril de 1991. Com isso, o mercado foi totalmente liberado, uma vez que desapareceram as restrições à entrada de novos prestadores desses serviços. A legislação não prevê qualquer restrição ao capital estrangeiro, exceto por certas disposições específicas, incluídas no processo de privatização da TCNZ, como será visto adiante.

De modo a facilitar a competição, o Act deu aos novos operadores de rede direitos que lhes garantem acesso à terra e às vias de acesso para a construção das linhas, bem como todas as facilidades que forem necessárias para se iniciar e levar adiante um negócio de telecomunicações. A escolha de uma companhia para entrar no mercado como operadora de rede é feita através de um procedimento previsto em lei.

Algo surpreendente sobre a reforma da regulação na Nova Zelândia é que, ao contrário de outros países que privatizaram seu setor de telecomunicações (como prevê, por exemplo, a legislação brasileira), *não existe uma agência nacional reguladora para o setor*. O país preferiu confiar nas leis da livre concorrência, como pressupõem o Commerce Act de 1986, o Fair Trading Act do mesmo ano e as Telecommunications Regulations de 1989 (que tratam dos serviços internacionais) e de 1990 (que tratam da transparência das informações). O agente oficial encarregado de coibir as infrações, tanto públicas como privadas, previstas nos diplomas legais mencionados, é a Comissão de Comércio.

Naturalmente, a ausência de uma estrutura reguladora especial teve custos. Para coibir práticas consideradas atentatórias à livre concorrência, a Clear Communications, recém-ingressa no mercado de serviços fixos, levou a TCNZ aos tribunais numa disputa que durou quatro anos e chegou até o Privy Council em Londres (conselho consultor da rainha, formado por pessoas de destaque na política e na vida pública, uma espécie de última instância na Commonwealth). Esta batalha judicial garantiu a competitividade do mercado, mas também desestimulou alguns potenciais interessados em ingressar no país.

De acordo com as Telecommunications Regulations de 1990, a TCNZ está obrigada a informar os dados relativos a preços, prazos e condições das ofertas de certos serviços específicos e a publicar informações financeiras independentes para cada uma de suas operadoras regionais, como se fossem companhias diferentes. Dando-se publicidade a estas informações, competidores potenciais ou existentes têm um nível de dados que lhes permite

tomar decisões de investimento com um conhecimento próximo daquele disponível em um mercado competitivo. Além disso, tais informações têm a vantagem adicional de auxiliar a Comissão de Comércio a acompanhar as atividades da TCNZ.

As Telecommunications Regulations de 1989 também prevêem que as operadoras que oferecem serviços internacionais na Nova Zelândia devem ter contabilidade uniforme e informações mensuráveis e proporcionais sobre o tráfego. O objetivo dessa norma é evitar que os operadores externos, que tenham privilégios monopolísticos em seus países de origem, venham a jogar um *carrier* contra outro, em detrimento dos consumidores neozelandeses.

Também diferentemente de outros países que adotaram uma regulação envolvendo taxa interna de retorno ao liberar sua indústria de telecomunicações, a Nova Zelândia não tem qualquer regulação desse tipo. Aparentemente, adotou-se uma separação estrutural diferente, usando-se um sistema novo de alocação de custos. A taxa interna de retorno permitia que uma empresa monopolista tradicional pudesse entrar em mercados competitivos utilizando-se de subsidiárias ou divisões independentes dentro de sua estrutura. O sistema de alocação de custos, desenvolvido nos Estados Unidos e no Canadá como alternativa à taxa interna de retorno como instrumento de informação gerencial, foi desenhado para alocar custos por categorias de serviços, como meio de garantir que serviços competitivos não sejam subsidiados por serviços monopolísticos. Este sistema, aparentemente, agradou às empresas do setor privado, uma vez que elas têm informado que a ausência de uma regulação da taxa interna de retorno tinha resultado em redução de custos e melhores receitas, o que transparece em seus resultados finais. Esta escolha contrasta ainda mais no cenário internacional, quando se sabe que a regulação da taxa interna de retorno tem levado a debates sobre as suas variações, dependendo da metodologia de cálculo empregada.

4. A Estrutura Legal da Privatização

A estratégia legal do governo neozelandês para privatizar os serviços de telecomunicações consistiu primeiro em constituir cinco novas companhias para suceder ao NZPO e absorver seu pessoal, patrimônio e sistemas. Dessas, as mais importantes, e que nos interessam, são três: a New Zealand Post, o Post Bank Limited e a TCNZ. Este processo fazia parte de uma política mais ampla do governo, uma vez que na mesma data seis outras estatais foram transformadas em sociedades de direito privado, nas áreas de administração de aeroportos, carvão, geração e distribuição de eletricidade, propriedade fundiária e empreendimentos florestais.

Em 1990, o governo neozelandês negociou, por NZ\$ 4,25 bilhões (aproximadamente US\$ 2,4 bilhões, na época), a transferência de 100% das ações da TCNZ para o consórcio de que participaram a Bell Atlantic/Ameritech, dos Estados Unidos, e duas companhias locais, a Fay-Richwhite e a Freightways, numa transação inteiramente em moeda corrente, financiada pelos agentes financeiros dos compradores. A TCNZ, privatizada, tornou-se uma *holding* de três companhias regionais e uma internacional, procedimento que não seria possível pelas normas legais brasileiras, onde a privatização do controle acionário das empresas é alienado através de leilões públicos.

O governo deixou bem claros os seus objetivos ao promover previamente a separação das atividades comerciais das não-comerciais, criando para as primeiras um ambiente favorável à gestão privada de atividades de interesse público. Os administradores passaram a ter flexibilidade para a tomada de decisões, podendo ser premiados ou não, em função dos resultados. As atividades passaram a ter de ser auto-sustentáveis tanto na área operacional como financeira. O governo impôs duas condições para a venda ao consórcio:

a) embora a legislação não fizesse restrições, foi estabelecido um limite máximo de 49,9% para a participação estrangeira, tendo sido considerado aceitável um percentual maior desde que acompanhado da obrigação de reduzi-lo àquele limite máximo em três anos, prorrogáveis (essa extensão foi permitida até 1993); e

b) uma obrigação de que pelo menos NZ\$ 500 milhões, em ações, deveriam ser colocados no mercado nacional através de oferta pública.

Em julho de 1991, a TCNZ lançou grandes volumes de ações nos mercados de Nova Iorque, Londres e Sidney, ponto que é sempre lembrado como uma semelhança entre o Brasil e a Nova Zelândia, pois, ao contrário de outras privatizações na América Latina, poder-se-á usar o mercado local de bolsa de valores para capitalizar as concessionárias. Entretanto, um exame mais apurado indica que a ordem de grandeza dos valores não comporta comparações consistentes.

Em março de 1993, a Bell Atlantic reduziu sua participação na TCNZ, vendendo 108,9 milhões de ações, ao preço unitário de NZ\$ 2,56, à Barclays de Zoete Wedd (BZW), que depois ofereceu-as no mercado de ações do país. Com as vendas posteriores dos sócios nacionais, foi atendida a exigência governamental anteriormente mencionada.

Deve-se destacar que, embora vendesse suas ações na TCNZ, o governo reteve uma *golden share*, então chamada *kiwi*, que, com seu privilégio de voto em separado, permite ao governo neozelandês controlar o limite máximo de participação de qualquer investidor estrangeiro, mesmo isolado, e também garantir o cumprimento das obrigações do Acordo de Associação da TCNZ, relativas ao fornecimento de serviços residenciais.

Esse tipo de intervenção do Estado é totalmente diferente daquela que pretende fazer o Brasil, onde haverá uma agência responsável pela regulação do setor (a Anatel), e mesmo os financiamentos do BNDES terão um caráter de instrumento de política industrial. Hoje, o custo dos recursos do BNDES são competitivos com os recursos externos, o que provoca uma reestruturação nos pacotes das concessionárias, que já se encontravam fechados quando da licitação da Banda B.

Os aspectos mais interessantes das obrigações impostas pelo governo neozelandês podem ser resumidos da seguinte forma:

- a) as ligações locais “grátis” (incluídas no aluguel do pacote dos serviços) continuam como uma opção disponível para todos os usuários residenciais;
- b) os aluguéis de linhas residenciais padrão não podem subir injustificadamente mais rápido que um índice de preços do consumidor;
- c) os aluguéis de linhas para usuários residenciais de áreas rurais não podem ser mais altas que aqueles para áreas urbanas; e
- d) o serviço residencial tem de ser tão amplamente disponível como era ao tempo da desestatização.

Paralelamente à criação da TCNZ e à venda de suas ações para o setor privado, bem como buscando maior eficiência no uso do espectro, estabeleceu-se um novo regime para o uso do espectro de rádio. Através do Radiocommunications Act, de 1989, o governo concedeu ao setor privado direitos de radiotransmissão por até 20 anos, bem como regulou a transferência e a subdivisão desses direitos. Tal como na experiência brasileira, em que todo o setor era controlado pelo Estado (exceto os serviços como rádio e televisão), esta legislação não se fazia necessária quando os serviços de telecomunicações representavam monopólio do NZPO, mas tornaram-se indispensáveis com a privatização. Através dela buscou-se conseguir o melhor das forças de mercado para otimizar o uso das frequências de rádio, bem como permitir uma resposta mais rápida às mudanças na tecnologia e às demandas dos consumidores. Onde houver demanda por esses serviços,

sua oferta deverá ser licitada, com o Ministério do Comércio sendo o responsável pelo planejamento e execução dessa política. Recentemente, foram licitadas as bandas disponíveis no espectro para telefonia celular e está sendo concluída a licitação de frequências para outros serviços de telefonia móvel.

5. O Resultado da Privatização do Setor de Telecomunicações na Nova Zelândia

O saldo da privatização do setor de telecomunicações na Nova Zelândia foi positivo para os consumidores. Mesmo seguindo sua política de equilíbrio entre receita e despesa, a TCNZ, desde a desregulação, melhorou o serviço residencial padrão de telefonia e, ao mesmo tempo, conseguiu reduzir a cobrança por chamadas domésticas de longa distância, segundo avaliação de analistas internacionais. O índice de preços das telecomunicações compilado pelo Departamento de Estatísticas mostra que, entre dezembro de 1986 e março de 1991 (período crítico da adaptação), a quantidade das locações de serviços de telefonia residencial cresceu 23% em termos reais e que os preços desses aluguéis de serviços telefônicos residenciais caíram 43%. A isto devem ser somados os grandes descontos introduzidos para chamadas fora das horas de pico, quando as tarifas são baseadas em volumes de tráfego mais que em distância, e também os preços especiais oferecidos para chamadas internacionais a certos destinos específicos fora das horas mais frequentadas.

As chamadas comerciais locais, na maioria das áreas, têm preços em base de tempo de uso, conceito que deve estar sendo estendido, em breve, ao resto do país. Chamadas locais pagas são oferecidas como uma opção para os usuários. Mas, como havia sido previamente estabelecido nos termos do contrato de venda das ações por ocasião da privatização, o sistema prévio com um certo número de chamadas locais "grátis" permanece como opção para os usuários residenciais antigos.

A TCNZ estruturou um serviço especial para as pessoas idosas, especialmente as que vivem sozinhas, o que facilita o acompanhamento por telefonistas para emergências médicas ou de defesa civil, como já vem sendo oferecido em alguns lugares dos Estados Unidos e da Europa.

Este efeito da concorrência parece corroborar a decisão tomada no caso do governo brasileiro, que, ao leiloar as concessões relativas à telefonia celular, deu ênfase à maximização do ganho fiscal em detrimento da redução de tarifas. A percentagem em que o preço oferecido excedeu o valor mínimo teve peso de 60%, enquanto aquela em que o valor médio da tarifa foi inferior

ao valor máximo teve peso de 40%. Esta ênfase baseia-se na expectativa de que a concorrência entre os provedores dos diversos tipos de telefonia vai encarregar-se de reduzir substancialmente as tarifas e, como funcionará um sistema de duopólio, haverá necessidade de um eficiente sistema de fiscalização para evitar conluíus.

Os usuários das diversas operadoras na Nova Zelândia têm sido, também, beneficiados por ganhos de eficiência, tais como:

- a) o índice de falhas em Wellington caiu de 11 em cada 100 circuitos por mês para apenas quatro;
- b) o tempo de resposta ao serviço de consulta à lista caiu de vários minutos para 17 segundos;
- c) o tempo de auxílio à telefonista caiu de vários minutos para 30 segundos; e
- d) o tempo de instalação também caiu de uma média de 15 mil usuários na lista de espera, por um prazo médio de seis semanas, para uma situação em que não há fila e o tempo médio de instalação é de três dias úteis.

Isto exemplifica os benefícios para os consumidores advindos de uma privatização estruturada, de modo a eliminar um sistema monopolístico que já não tinha como atender às necessidades da sociedade e promover um razoável retorno do investimento dos controladores. Com a privatização, os consumidores foram também beneficiados por novas opções tecnológicas e novas técnicas de gestão, tanto na iniciativa privada como no setor público.

Na realidade, a própria estrutura competitiva introduzida na companhia na fase inicial do processo (como ocorreu na privatização no Brasil), sua desregulamentação e a ameaça de real competição levaram a TCNZ a implementar um programa de redução de custos, rebalancear sua tarifas e melhorar a qualidade de seus serviços. Para conseguir alcançar este objetivo a companhia enxugou suas operações e reduziu a quantidade de pessoal de, aproximadamente, 26 mil do antigo NZPO para menos de 12.700 (lembrando-se que o NZPO foi dividido em três novas empresas, e vários desses antigos empregados ficaram nas outras duas companhias). Até o final de 1997, a TCNZ espera atingir um quantitativo de pessoal da ordem de 7.500. Tal como aconteceu no setor siderúrgico brasileiro, houve terceirização (muitas vezes através de antigos empregados) dos serviços de manutenção e apoio.

Quanto à introdução de novas tecnologias, a TCNZ vem realizando um pesado programa de investimentos em equipamentos e *software* para elevar o padrão de suas redes, inclusive nas áreas menos povoadas do país. Entre 1987 e 1993, mais de NZ\$ 3,500 milhões foram gastos, resultando na conversão da maior parte de sua rede para o sistema digital, o que provocou um aumento dramático na qualidade dos serviços. Este investimento em tecnologia também permitiu-lhe oferecer diversos novos serviços aos consumidores, incluindo-se um número de discagem direta gratuita (800), serviços de telefonia celular e *paging*. Em função disso, a Nova Zelândia pode hoje proporcionar um dos mais modernos sistemas de telecomunicações do mundo.

Outro fator que deve ser atribuído à competição e que beneficia diretamente os usuários é o incremento no número de fornecedores de equipamentos de telecomunicações, pois houve um aumento relevante na variedade de modelos disponíveis e uma redução substancial nos preços. Para alguns aparelhos menos sofisticados ocorreu uma diminuição do preço em 50% se comparado com os valores reais de 1988. Os celulares em automóveis vêm caindo de preço desde 1988 e são agora pelo menos 10% a 15% mais baratos que na Austrália e na Grã-Bretanha.

Quanto às vantagens econômicas da privatização, somente os resultados da venda reduziram a dívida pública da Nova Zelândia em, aproximadamente, 12% e diminuíram os encargos anuais do serviço da dívida em NZ\$ 430 milhões. Um benefício paralelo para o país foi a entrada de recursos externos, representando uma injeção de, aproximadamente, NZ\$ 60 bilhões ou cerca de 7% de seu produto interno bruto. A negociação direta que redundou na compra pelo consórcio anteriormente mencionado representou um alívio para os contribuintes em relação ao custo e ao risco de fracasso de uma oferta pública de ações. Este é um dos aspectos onde as diferenças culturais entre o Brasil e a Nova Zelândia aparecem com mais força, uma vez que aqui a negociação direta, sem leilão, é um procedimento considerado não transparente e que não incentiva a competitividade. A venda da TCNZ também liberou o governo da responsabilidade e dispersão de esforços de ter que gerir uma gigantesca e complexa companhia, sinalizando a passagem da Nova Zelândia para uma economia mais voltada para o mercado.

No caso brasileiro esta mesma sinalização é fundamental, pois são muito importantes para o país a redução do "risco Brasil" e o aumento de sua credibilidade. Até hoje, bancos europeus são obrigados a provisionar reservas para transacionar com o país, e uma melhoria do *rating* teria efeitos imediatos nos próprios contratos de financiamento de infra-estrutura, permitindo a redução de encargos e o alongamento do perfil dessas dívidas.

Um elemento importante na indústria de telecomunicações da Nova Zelândia é a competição entre as redes. No momento, quatro companhias foram designadas como operadoras de rede dentro da sistemática do Act. Para garantir o efetivo direito de interconecção, a TCNZ assinou um acordo com um dos seus principais competidores, a Clear Communications Limited, definindo os princípios genéricos de interconecção com sua rede, ou seja, a TCNZ é obrigada a dar espaço para o funcionamento dos novos concorrentes (este mesmo cenário de livre acesso está se repetindo nas privatizações brasileiras do setor). O acordo TCNZ/Clear vem funcionando bem na prática, e a efetividade das disposições do Commerce Act que protegem a competição no setor de telecomunicações, apesar das disputas judiciais (que são comuns no sistema anglo-saxão), ainda está para ser posta à prova. Há também competição entre inúmeros provedores, que oferecem pacotes de novos serviços, como processamento de dados e correio eletrônico, usando suas próprias instalações e as da TCNZ.

Com respeito à oferta de serviços de telefonia celular, a TCNZ estava, até 1996, sozinha no mercado, que, apesar disso, é diferenciado porque a empresa transfere direitos de utilização de espectros de rádio para vários atacadistas, que, por sua vez, os repassam a seus clientes.

Houve um desenrolar posterior no mercado de telefonia celular. Recente licitação de espectro de celular resultou na aquisição pela Bell South (dos Estados Unidos) da banda A TACS, com a qual a empresa espera oferecer um sistema Group Special Mobile (GSM) digital. A TCNZ estava proporcionando serviços analógicos através das bandas A e B AMPS e introduziu recentemente um serviço digital AMPS. De acordo com o Act, desde 1989 a TCNZ detém os direitos sobre essas bandas. O Ministério do Comércio está licitando os direitos sobre a banda TACS.

No caso brasileiro, são claros os benefícios advindos da disputa entre os sistemas CDMA e TDMA para telefonia celular (semelhante àquela que levou à extinção dos vídeos Betamax) e que tem feito fabricantes de equipamentos e mesmo bancos oferecerem às concessionárias brasileiras condições bastante competitivas, na esperança de se tornarem tecnologia dominante na área do Mercosul.

Outro efeito da privatização neozelandesa foi o impacto positivo que teve sobre a indústria ligada ao mercado de telecomunicações, onde houve profundas mudanças devida à redução das barreiras tarifárias, como parte da desregulação geral da indústria, e ao fim da compra compulsória dos serviços da TCNZ. O valor da exportação de equipamentos de telecomunicações no período 1990/91 foi três vezes maior que no ano anterior.

Independentemente da diferença de cenários, também são esperados grandes investimentos industriais no Brasil por parte dos fornecedores de equipamentos e um aumento das exportações, principalmente para a América Latina. Outro cenário, sem a oferta de recursos internos competitivos e que cubram o risco cambial, seria o incremento das importações, com impactos importantes na balança comercial.

6. Conclusão

Torna-se claro que a experiência da Nova Zelândia com a privatização do setor de telecomunicações foi positiva, pois se introduziu a competição nesse mercado, tudo indicando que assim será mantido. Em 1996, as principais operadoras do país apresentaram os lucros mais altos de sua história. Para os consumidores, este impacto tem-se mostrado favorável: houve redução nos preços dos serviços, aumento da oferta e da diversidade dos equipamentos na praça (e, conseqüentemente, das opções para os consumidores), a eficiência cresceu e, com a introdução de novas tecnologias, novos e melhores métodos e serviços têm sido oferecidos às demandas de uma economia que exige permanente modernização.

Apesar da redução ocorrida em postos de trabalho nas companhias desestatizadas, houve a contrapartida do aumento da eficiência de suas operações. Como surgiram novas oportunidades com o desenvolvimento e a diversificação do setor, este impacto, a princípio negativo, teve sua força amortecida. Ainda se faz ouvir na discussão pública da Nova Zelândia uma preocupação quanto à perda de certos benefícios que eram concedidos pelo Estado, tais como serviços gratuitos de chamadas locais e acesso universal à rede de telefonia. Entretanto, como foi estabelecida nos Articles of Association da TCNZ a obrigação de a companhia continuar a prover uma opção aos usuários que quisessem manter as chamadas residenciais grátis, esta preocupação não se materializou até agora. Deve-se destacar que a manutenção desse privilégio representou um custo para o setor público, que teve reduzido o valor obtido na negociação de privatização da TCNZ, o que pode ser encarado como um bom exemplo de que uma questão não técnica mas de grande apelo social deve ser analisada com pragmatismo para não pôr a perder todo o conjunto das reformas.

O setor de telecomunicações na Nova Zelândia está em situação bem mais confortável que antes, crescendo e se mostrando competitivo para atrair para o país novos investimentos. Os empreendimentos estão se beneficiando com os preços reduzidos, a confiabilidade dos serviços e a introdução de avanços tecnológicos que cobrem todo o espectro. Entretanto, são tantas as diferenças em termos de momento histórico, de oportunidade e de contexto inter-

nacional que se torna difícil fazer comparações genéricas ou sugerir que se trata de um modelo que possa ser copiado na íntegra.

Com relação ao caso brasileiro, as semelhanças mais marcantes são: o movimento de um ambiente monopolista para uma liberalização que tem na eficiência seu objetivo e na competição seu instrumento; uma política industrial que induz os investimentos diretos; a busca da redução da dívida e da geração de recursos para novas prioridades; um sistema legal complexo para a privatização e seu ambiente posterior; os limites ao capital estrangeiro (em diferentes graus); a questão do desemprego; e a utilização dos mercados de capitais doméstico e internacional.

Já as diferenças mais gritantes, além das óbvias quanto à natureza geográfica e demográfica, prendem-se à inexistência de uma agência nacional reguladora, aos sistemas legislativo e judiciário com atuações distintas, à sistemática de negociação direta em lugar dos leilões e ao *rating* do país e das empresas envolvidas

É interessante notar que vários aspectos positivos deste exemplo de privatização podem ser adaptados ao caso brasileiro, resguardando-se as devidas características de cada país.

Referências Bibliográficas

- CAIRNCROSS, Frances. O mundo interligado. *Gazeta Mercantil*, caderno The Economist, de 25.09.97
- LEYS, Douglas. *Privatization of the telecommunications industry in New Zealand*. Washington, D.C.: American University, 1997.
- MAY, M., BORGES, L. Telecommunications in Brazil. *Hemisphere 2000 CSIS Americas Program, series V: Privatization and Market Reform in Brazil*, Washington, D.C., n. 3, May 1997.
- WELLENIUS, B., STERN, P. *Implementing reforms in the telecommunications sector: lessons from experience*. Washington, D.C.: World Bank, 1997.
- WELLENIUS, B., STERN, P., NULTY, T., STERN, R. *Restructuring and managing the telecommunications sector*. Washington, D.C.: World Bank, 1996.
- WELLENIUS, B. et alii. *Telecommunications: World Bank experience and strategy*. Washington, D.C.: World Bank, 1997.