

## **A Universalização dos Serviços de Telecomunicação: o caso brasileiro e experiências internacionais**

Cristiane Vianna Rauen<sup>1</sup>  
Célio Hiratuka<sup>2</sup>

### **Resumo ampliado**

Este artigo analisa as recentes medidas regulatórias tomadas por diversos países na universalização dos serviços de telecomunicação. Essas medidas se originam com base no surgimento das redes de nova geração, e da conseqüente importância crescente do acesso à internet em banda larga, que alteraram as formas de comunicação na atualidade. Esses processos requerem uma nova definição sobre quais serviços devem fazer parte de um escopo de provisão universal em telecomunicações, antes voltado exclusivamente à expansão do acesso da modalidade de telefonia fixa. Além disso, devem ser regulamentados os provedores e os financiadores dos serviços universais assim definidos.

Para tanto, o artigo está dividido em duas seções, além de sua introdução. Na primeira seção, apresentam-se, de forma geral, as alterações ocorridas na configuração do setor de telecomunicações, resultantes, principalmente, dos processos de globalização e de liberalização deflagrados em diversas partes do mundo. Esses processos, juntamente com a digitalização das redes de telecomunicação, alteraram tanto a demanda quanto a oferta desses serviços. Com relação à demanda pelos serviços, os usuários passaram a demandar cada vez menos a comunicação fixa e a explorar novos segmentos como telefonia móvel e os serviços multimídia (dados e vídeo). Já com relação à oferta dos serviços, esses processos alteraram as bases concorrenciais do setor, originando a oferta de pacotes de voz, dados e mídia – os chamados serviços convergentes do tipo *multiple play* -, utilizando-se, para tanto, da plataforma de acesso à internet (*Internet Protocol*). Dessa forma, a difusão desses serviços convergentes advindos das redes de nova geração aumentou sobremaneira a importância e a essencialidade da banda larga para o acesso de maiores conteúdos em mais alta velocidade.

Na segunda e última seção, o artigo mostra os direcionamentos das agendas regulatórias de alguns países da OCDE e do Brasil com vistas à universalização dos serviços de telecomunicação - um dos aspectos regulatórios mais importantes nas discussões sobre o setor. Esses direcionamentos têm como foco principal a mitigação da exclusão social através da disponibilização generalizada desses serviços. Reconhece-se, portanto, a importância em se definir as diretrizes relacionadas ao escopo, à provisão e ao financiamento dos serviços universais.

A maior parte das definições relacionadas ao escopo da universalização em telecomunicações nos países da OCDE é revista periodicamente. Isso se deve, claramente, ao fato de o setor de telecomunicações ser bastante dinâmico, tanto em termos de tecnologias utilizadas quanto em termos de serviços prestados, o que altera as bases gerais de funcionamento do setor e as demandas expressas pela sociedade.

Em geral, os países definem os serviços universais com base em seu grau de essencialidade e de demanda populacional. Devido a isso, diante da expansão da demanda e da importância do acesso à internet em alta velocidade, diversos países têm

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Teoria Econômica pela Unicamp. Mestre em política científica e tecnológica pelo Departamento de Política Científica e Tecnológica da Unicamp. Pesquisadora do Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia (NEIT-IE-Unicamp).

<sup>2</sup> Professor Doutor do Instituto de Economia da Unicamp e coordenador do Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia (NEIT-IE-Unicamp).

colocado na pauta de discussão sobre as alterações das medidas regulatórias em telecomunicação a definição da banda larga como serviço universal. Dentre os países da OCDE, apenas os EUA instituem-na, atualmente, como serviço inserido nas regras de universalização, os demais, incluindo-se o Brasil, avançam em programas e políticas de estímulo à expansão dessa tecnologia, grande parte deles voltada à ampliação deste serviço em áreas específicas, como baixa renda, saúde, escolas, bibliotecas e transporte.

Com relação à provisão dos serviços universais, na maioria dos casos analisados, incluindo-se o Brasil, os provedores dos serviços universais são as próprias incumbentes, geralmente as antigas operadoras estatais privatizadas que detinham a maior parte ou a totalidade da rede de infra-estrutura dos serviços de telecomunicação. Em outros casos, esses provedores são designados com base num processo de licitação competitiva, em que pesam determinadas características como menores custos líquidos (Holanda) ou o não requerimento de subsídios governamentais (Suíça).

Já com relação ao financiamento dos serviços universais, ressalta-se o papel dos fundos de serviços universais (a exemplo do Fust, no caso do Brasil) como mecanismo alternativo para o financiamento e a difusão dos serviços de telecomunicação. Na maior parte dos países analisados, são os provedores de serviços de telecomunicação os contribuintes dos fundos de serviços universais, a maior parte deles com base em um percentual aplicado sobre o faturamento. Esses fundos permitem maior flexibilidade quando comparados à situação de obrigatoriedade dos provedores de serviços universais na garantia direta de determinados serviços ou tecnologias específicas para universalização, além de serem mais transparentes, terem custo reduzido e de serem competitivamente e tecnologicamente neutros.

Por outro lado, alguns países como Finlândia e maior parte dos países da União Européia (com exceção de França, Itália e Espanha) não regulamentam os fundos de serviços universais por acreditarem que a competição entre operadores gere, por si só, a universalização dos serviços de telecomunicação. No entanto, é importante ressaltar que a realidade dos países em desenvolvimento é bastante diferente, em especial nos países que possuem grande extensão territorial e áreas rurais difíceis de serem atendidas por representar pequeno interesse sob a ótica privada.

Reconhece-se que as medidas regulamentares tomadas pelos diversos países podem divergir em alguns aspectos, mas todas sinalizam uma tendência de alteração do que se considera como escopo de universalização em telecomunicações na atualidade. Dessa forma, as metas de universalização não mais se restringem à disponibilização generalizada da telefonia fixa, mas abrangem as novas formas de comunicação, que foram amplamente modificadas pelas redes de nova geração, que têm como base a plataforma IP. Portanto, trata-se de um processo em que as instituições regulatórias buscam acompanhar os rápidos avanços tecnológicos característicos do setor.