João Confraria | Universidade Católica Portuguesa, Faculdade de Ciências Económicas e Empresariais / Luís Oliveira[1] | Engenheiro Electrotécnico

Serviço universal

Edifício da Estação de Correios de Figueira de Castelo Rodrigo inaugurado em 1961, acervo icnográfico da FPC.

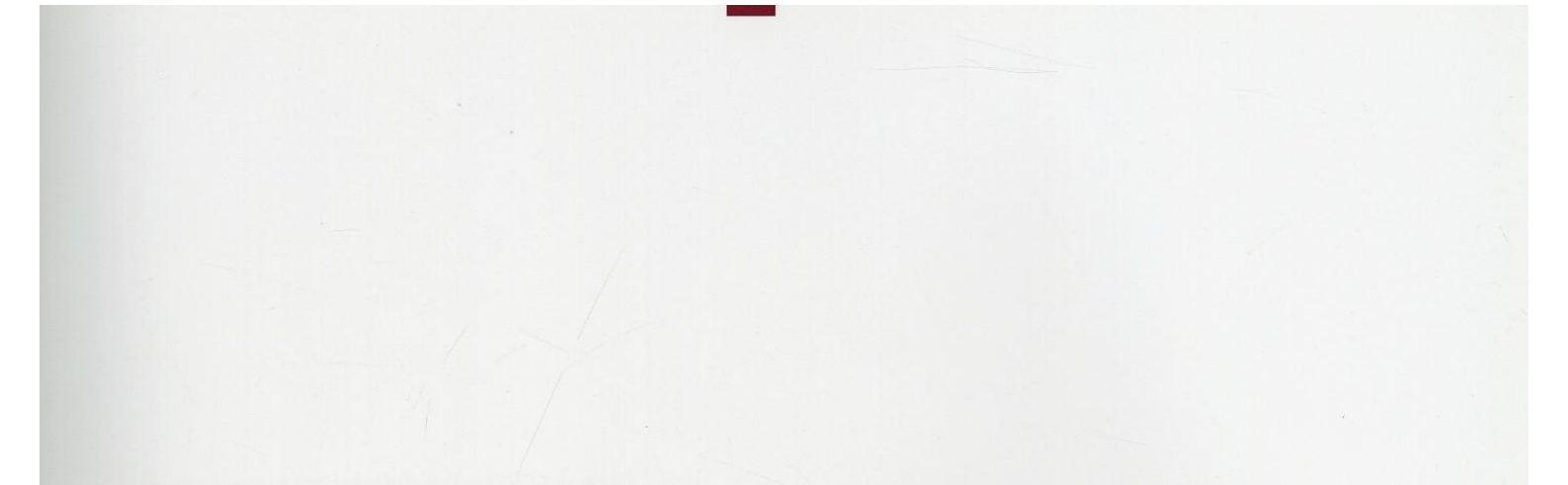
O desenvolvimento das redes de comunicações em Portugal teve momentos diferentes nos últimos 150 anos. Assistimos ao desenvolvimento do serviço postal assegurando uma presença regular em todo o território, no seu auge, no último quartel do século XX. O início do século XXI marcou a sua transformação, com o declínio do negócio tradicional, as correspondências, substituídas por meios de comunicação electrónicos, e com o desenvolvimento dos serviços de encomendas, também potenciados pelo comércio electrónico e pelo processo de globalização. Uma organização, os CTT, que nas duas últimas décadas do século XX tinha sido bem sucedida em garantir o acesso de toda a população portuguesa aos serviços postais, com preços e qualidade de serviço que comparavam favoravelmente com os operadores postais internacionais, enfrentava na primeira década do novo milénio um desafio de transformação e de sobrevivência, em mercados de comunicações substancialmente diferentes daqueles em que se desenvolvera. As redes postais mantinham a capacidade de aceder a toda a população mas tinha que se resolver o problema de saber quais os serviços de que a população carecia e que poderiam ser fornecidos através delas. Do lados das telecomunicações, os anos 1920 e 1930 revelaram já a predominância do serviço telefónico sobre o serviço telegráfico. O crescimento do serviço telefónico, designadamente em termos de acessos, acelerou-se a partir dos anos 1960. E na passagem do século atingiu o seu auge, em termos de penetração, atingindo um pouco mais de 40% da população portuguesa. Mas já nessa altura outros serviços cresciam mais rapidamente, como as redes de distribuição de televisão por cabo e, sobretudo, as redes e serviços de telefonia móvel, que em pouco mais de uma década, desde o início dos anos 1990, atingiram toda a população portuguesa. No final da primeira década do século XXI cresciam nos mercados os serviços resultantes de diferente processos de convergência: entre redes fixas e móveis, entre redes de telefonia fixa e de televisão por cabo ou entre telecomunicações e tecnologias de informação.[2]

Neste contexto de grande e crescente dinamismo, uma das políticas públicas mais discutidas nos mercados de comunicações nos últimos 20 anos foi a política de serviço universal. Teve um papel central no processo de liberalização. Uma definição corrente do serviço universal de correios, assim como de telecomunicações, é a de um serviço disponível para toda a população, a um preço acessível e uniforme em todo o território e com uma qualidade de serviço adequada. Ora, admite-se geralmente que em mercados liberalizados a livre concorrência não é suficiente para assegurar a disponibilidade dos serviços de comunicações a todos. Isto acontece por razões de eficiência, relacionadas designadamente com externalidades de rede. Também se relaciona com a ideia de que as redes de comunicações são essenciais para o desenvolvimento económico e social. Nestes casos, pode justificar-se uma intervenção do Estado para garantir que a oferta de serviços de comunicações é a mais adequada para a sociedade, beneficiando todas as pessoas que estão interessadas, independentemente do local de residência ou do seu nível de rendimento.

Além disto, a intervenção estatal também se pode justificar por razões que nada têm a ver com a eficiência no mercado. No caso do serviço universal isso é particularmente evidente com a política de preço único, uniforme em todo o território. Como os custos variam segundo as condições locais, principalmente os custos de acesso, é claro que a existência de um preço único pode levar à venda de serviços de acesso a um preço inferior ao seu custo marginal, nas regiões de custo elevado. O preço único, em princípio, resulta de uma média dos custos das diferentes regiões, e procurando-se que seja acessível, levará certamente a resultados desse tipo, ineficientes por definição. Assim, uma política de serviço universal acaba por ser principalmente uma política

CORREIO
Sta. C.ª Rodrigo
Sta. C.ª Rodrigo

CORREIO



Edifício da Estação de Correios de Ponta Delgada inaugurado em 1954, acervo iconográfico da FPC.

distributiva. Transfere recursos das regiões de baixo custo para as de alto custo, através do preço. É também uma política de cidadania, pois visa assegurar que todos os cidadãos têm um direito básico de acesso a uma rede de comunicações, em condições de igualdade. É claro que as condições nunca são de igualdade, a menos que se garanta que a qualidade de serviço é a mesma em todo o território. No entanto, isso regra geral não é feito, e normalmente as empresas adaptam-se e reduzem a ineficiência inerente ao preço único degradando a qualidade de serviço nas zonas de alto custo.

Evoluiu muito nestes aspectos, a política de comunicações portuguesa de finais do século XX ao início do século XXI. Algumas obrigações que hoje consideramos de serviço universal foram introduzidas pontualmente ao longo do século XX. No entanto, a imposição de obrigações específicas nesta matéria, assim como a utilização da expressão serviço universal, é um fenómeno relativamente novo que se iniciou em Portugal sobretudo na segunda metade dos anos 1990, com alguma legislação em finais dos anos 1980 que, no domínio dos princípios, apontava nesse sentido. Na primeira década do século XXI, o conceito de serviço universal evoluiu, tornou-se mais complexo, com a popularização do acesso à internet e as necessidades de maior largura de banda no acesso. É esta evolução legal que se sintetiza neste trabalho.

1. O acesso às redes de comunicações

Correios

Mesmo reconhecendo-se desde muito cedo a sua importância para todo o País, o acesso a redes e serviços postais não esteve garantido a todos durante a maior parte do seu desenvolvimento. Em 1852, com a reforma dos serviços postais, estabelecia-se somente que entre Lisboa e todas as capitais dos distritos administrativos, e terras de trânsito, haveria correio diário. No entanto, para todos os concelhos do Reino previam-se comunicações postais (com Lisboa) três dias por semana. E no que diz respeito à distribuição dentro das cidades, havia provisões legais somente para Lisboa e Porto. Para estas cidades, foi estabelecido que a posta interna seria organizada de modo que «por ella se (enviassem) as correspondencias com a maior regularidade e promptidão». Logo que as circunstâncias o permitissem, far-se-ia extensiva esta disposição aos seus subúrbios. Em termos internacionais, previa-se uma ligação diária a Badajoz, ou a qualquer outro ponto da fronteira de Espanha para onde houvesse expedição diária do correio de Madrid.[3] Em qualquer caso, nesta altura, com a dimensão reduzida do serviço, o problema era, por vezes, melhorar a utilização das instalações: em Lisboa e no Porto a repartição deveria estar aberta das 9h da manhã, às 5h da tarde, acabando a interrupção então em vigor do meio-dia às 3 da tarde.

Ao longo do século seguinte, a rede postal cresceu e alargou-se a gama de serviços oferecidos em cada estação. Quer a gama de serviços postais prestados ao público, por exemplo, de vales postais, quer serviços públicos sem relação directa com os correios, mas que beneficiavam da rede postal. Em 1961, para dar um exemplo significativo, esta era já suficientemente densa para se tornar útil para o desempenho de outras funções do Estado. Neste ano, com o objectivo de facultar a todos, mesmo os residentes em localidades mais afastadas, a aplicação das suas economias em certificados de aforro, criados um ano antes, em 1960, permitiu-se que a sua requisição e amortização pudesse ser feita em estações dos correios.

Em 1963, traduzindo o desenvolvimento da rede e a necessidade de flexibilizar as operações internas, a criação, classificação e supressão de estações postais passou a ser competência do administrador

Estação de Correios de Ponta Delgada, acervo iconográfico da FPC.

Estação de Correios de Oleiros, inaugurada em 1954, acervo iconográfico da FPC.

geral dos Correios e Telégrafos. Na sua actuação deveria cumprir o princípio de que a criação de estações e postos se faria sempre dentro dos limites da despesa orçamentada e de acordo com as necessidades de exploração e as exigências do «serviço público».[4]

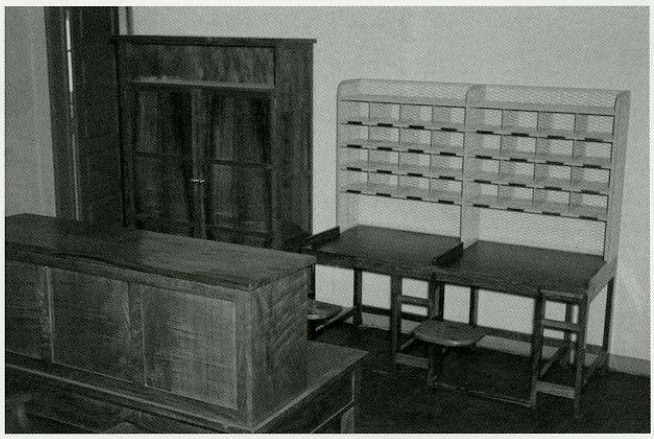
No âmbito do desenvolvimento da rede postal, a publicação do Regulamento do Serviço de Receptáculos Postais, em 1990, foi um marco importante. Os receptáculos postais tinham sido introduzidos em 1924, em Lisboa e no Porto. Depois, em particular na década de 1960, foram introduzidos progressivamente noutras cidades, mas só em 1990 foram considerados obrigatórios e regulamentada de forma geral e integrada a sua utilização em todo o lado.

No entanto, não estavam de facto consagrados na lei o direito de acesso a uma rede postal, nem o conteúdo prático desse direito. Em 1988, no Regulamento do Serviço Público de Correios (que substituiu o Regulamento de 1902, com as alterações e adaptações que entretanto tinham sido feitas), havia claramente implícita uma ideia de acesso geral ao serviço. Mas os direitos do público nessa matéria não estavam explicitados. Só o foram no final da década de 1990, quando foi transposta a Directiva Postal de 1997, depois alterada em 2008.[5] Esta determinava que cada Estado membro deveria assegurar a existência e disponibilidade de um serviço universal de correios e que este deveria incluir pelo menos, em todos os dias úteis e pelo menos cinco dias por semana, salvo circunstâncias excepcionais, uma recolha e uma distribuição domiciliária. O serviço deveria incluir no mínimo a recolha, triagem, transporte e distribuição dos envios postais até 2 quilogramas, e das encomendas postais até 10 quilogramas. Deveriam também ser disponibilizados um serviço de envios registados e de envios com valor declarado.

Estes princípios foram transpostos para a legislação portuguesa em 1999, através da Lei de Bases dos serviços postais e do contrato de concessão.[6] Nesta altura, sobretudo em virtude das suas obrigações contratuais, os CTT Correios de Portugal passaram a estar sujeitos a obrigações explícitas em matéria de serviço universal, estando prevista a possibilidade de serem penalizados em caso de incumprimento.

Telégrafos e Telefones

Nos serviços telegráficos foram tomadas algumas medidas no início do século XX que esclareciam melhor os direitos e as obrigações, da Administração Geral de Correios e Telégrafos (AGCT) e do público, na prestação do serviço. Por exemplo, em 1903, definiu-se que as entregas domiciliárias estavam limitadas a dois quilómetros da estação. Em 1932, a AGCT foi autorizada a estabelecer postos telegráficos para aceitação e distribuição do serviço telegráfico, ligados «pneumaticamente» às estações centrais, serviço que, aliás, não teve grande futuro.[7]



Em matéria de telecomunicações, os desenvolvimentos mais significativos nas primeiras décadas do século XX, designadamente nos anos 1920 e 1930, deram-se com a expansão das redes telefónicas da AGCT e da Companhia Anglo Portuguesa de Telefones (APT). Quer através da criação de novas redes locais, quer com a instalação de postos públicos, o serviço telefónico passou a estar disponível a um número cada vez maior de pessoas. Também se verificou um progressivo alargamento do horário das centrais telefónicas, aumentando-se as de serviço permanente, com o inevitável aumento do número de telefonistas. No entanto, não existia a obrigação legal de atender a todos os pedidos de requisição de telefones que fossem feitos.

No caso da APT, a situação estava regulamentada desde o contrato de 1901, em que se tinha estabelecido que era obrigatória a instalação de uma linha somente se o requerente estivesse a menos de 4 quilómetros de uma estação. Era também obrigatória a instalação de uma nova estação nas localidades que tivessem a garantia de ter 25 assinantes nos três anos seguintes, de novo com a restrição de 4 quilómetros. Estas disposições foram mantidas nos contratos de 1920 e de 1928.

No caso da AGCT começou por se considerar, em 1902, que só seriam instaladas estações telegráficas e telefónicas do Estado em localidades reconhecidas pela sua importância, industrial, comercial ou militar, ou ainda pela sua «afluência». Todas as outras deveriam ser custeadas pelas corporações administrativas (municípios) ou por particulares. Estava aqui presente de forma muito clara a ideia de que os serviços de telecomunicações só deveriam estar disponíveis em função de interesses do Estado, ou quando as condições económicas o exigissem. No entanto, anos mais tarde, em 1924, já se estabeleceu, de forma análoga à que tinha sido seguida com a APT, que era obrigatória a instalação de linhas, se o requerente estivesse a menos de 10 quilómetros da central. Em 1942 este limite foi ultrapassado para os postos públicos, pois foi permitida a sua requisição a qualquer pessoa. Também se estabeleceu que acima de determinados níveis de tráfego deveriam ser instaladas novas linhas.[8]

A consagração legal do direito de todos a um acesso telefónico veio mais tarde. Um marco importante foi dado em 1987, com a publicação do Regulamento do Serviço Telefónico Público.[9] Considerou-se então que o serviço era prestado ao público e aos assinantes em todo o território nacional e que todas as requisições seriam atendidas em obediência a critérios técnicos e funcionais. Ao mesmo tempo, o serviço telefónico foi complementado com o acesso a serviços informativos e a listas telefónicas publicadas regularmente.

Em 1990, no início do processo de liberalização, a Comissão Europeia admitia a possibilidade de serem mantidos exclusivos para garantir a oferta e instalação de «uma rede universal, isto é, que tivesse cober-

CORREIO

Edifício da Estação de Correios de Mouronha, inaugurado em 1963, acervo iconográfico da FPC.

tura geográfica geral, e sendo fornecida uma ligação num período de tempo razoável».[10]

Em 1995, através do contrato de concessão, o serviço universal foi definido como «o conjunto das obrigações específicas inerentes à prestação de serviços de telecomunicações de uso público, visando a satisfação das necessidades de comunicação da população e das actividades económicas e sociais no todo do território nacional, em termos de igualdade e de continuidade e mediante condições de adequada remuneração, tendo em conta as exigências de um desenvolvimento económico e social harmónico e equilibrado». Na prática foram incluídos no âmbito do serviço universal a prestação dos serviços fixos de telefone e de telex, do serviço de circuitos alugados, do serviço telegráfico e do serviço comutado de transmissão de dados. A concessionária era obrigada a prestar os serviços ao público em geral, e em condições de igualdade. Foram também previstas medidas destinadas a promover a melhor utilização dos serviços por cidadãos com necessidades especiais, assim como medidas favoráveis aos cidadãos com menos recursos económicos, designadamente reformados e pensionistas.[11]

Estes princípios foram mantidos com a lei de bases de 1997. Em 1999, especificou-se que o serviço universal de telecomunicações integrava os seguintes serviços:

a) Ligação à rede telefónica fixa, num local fixo, e acesso ao serviço fixo de telefone a todos os utilizadores que o solicitassem.
b) Oferta de postos públicos em número suficiente, nas vias públicas e locais públicos.
c) Disponibilização de listas telefónicas e de um serviço informativo, que incluíssem os números de assinantes do serviço fixo de telefone e do serviço de telefonia móvel.

Este conceito manteve-se nas suas linhas gerais na primeira década do século XXI, salvo uma qualificação fundamental introduzida em 2002, na directiva do serviço universal, transposta em Portugal em 2004.[12] O serviço universal deveria incluir todos os pedidos razoáveis de ligação a uma rede telefónica pública, num local fixo e a ligação deveria ser capaz de permitir aos utilizadores finais «o estabelecimento e a recepção de chamadas telefónicas locais, nacionais e internacionais, comunicações fac-simile e comunicações de dados, com débitos suficientes para viabilizar o acesso funcional à internet, tendo em conta as tecnologias prevalecentes utilizadas pela maioria dos assinantes e a viabilidade tecnológica».

Esta formulação resultou do grande desenvolvimento da internet desde a segunda metade da década de 1990 e do aumento contínuo da largura de banda desejada por muitos utilizadores. Anos depois, a popularidade dos serviços *triple play*, fornecendo serviços de voz, acesso à internet e televisão numa única ligação, criou uma procura adicional para redes de banda larga e para redes de acesso em fibra óptica, então «de nova geração». A definição de serviço universal adaptou-se a estas transformações de mercado. Mas, inevitavelmente, adquirindo uma nova ambiguidade, relacionadas com «as tecnologias prevalecentes utilizadas pela maioria dos assinantes». Não ficaram explicitados exactamente os direitos garantidos aos assinantes.

Entretanto, em Portugal, com a separação da TV Cabo da PT em 2007, criou-se uma nova empresa, que se veio a designar como Zon Multimedia, com um grande número de utilizadores de serviços de televisão paga e de internet em banda larga. Essa empresa concorria com a PT em muitos mercados locais, acentuando substancialmente a concorrência que já se fazia sentir de empresas como a Cabovisão

Trabalhos de colocação do cabo telefónico subterrâneo entre Lisboa e Vila Franca de Xira, no ano de 1947, acervo iconográfico da FPC.

ou a Sonaecom. Tendo também presente que estava em causa a oferta de serviços de banda larga, a Anacom decidiu considerar que em determinadas áreas haveria concorrência e não deveriam ser impostas determinadas obrigações à PT, em matéria de ofertas grossistas e de relação entre preços grossistas e de retalho.[13] Criou-se assim de forma inteiramente justificada, e necessária, pelo desenvolvimento do sector, um quadro regulamentar em que eram diferentes as obrigações impostas às empresas, segundo as condições concorrenciais nos mercados locais em que operassem. Naturalmente, poderiam também ser diferentes consoante os serviços prestados.

Em 2009, o lançamento pelo Governo português de concursos para a construção e exploração de redes de banda larga em concelhos do interior do Continente, dos Açores e da Madeira, reforçou esta ambiguidade.[14] O serviço a que as pessoas tinham direito passaria a depender em boa medida do ponto em que se ligavam à rede.

É claro que antes dos serviços de banda larga, a igualdade na prestação do serviço universal não estava garantida. A qualidade de serviço variava segundo as regiões do País. Embora no âmbito do serviço universal estivessem definidos objectivos de qualidade de serviços, quer nas telecomunicações quer nos correios, essa definição era em geral feita em termos médios, permitindo, naturalmente, diferenças no nível do serviço disponível a diferentes utilizadores em diferentes regiões. No entanto, no caso dos serviços de banda larga, parecia haver uma diferença qualitativa. Não estavam em causa factores de qualidade de serviço tradicionais, como os tempos de reparação de avarias ou os prazos para instalação de acessos. Estava em causa a própria largura de banda a que cada um poderia ter acesso e, assim, o conteúdo do serviço.

2. O preço uniforme no território

Correspondências e encomendas

Nos Correios, a existência de um preço uniforme para as correspondências internas no Continente e Ilhas data da Reforma da Repartição dos Correios e Postas do Reino de 1852.[15] Coincidiu com a introdução dos selos de franquia. Inicialmente, esta introdução foi facultativa para as correspondências internas do Reino e Ilhas, e obrigatória para pagamento dos portes das correspondências de pequeno porte dentro de cada povoação, do porte territorial das correspondências para países estrangeiros, porte e prémio das correspondências registadas para países estrangeiros, e do porte e prémio das cartas registadas. O carácter inicialmente facultativo do selo foi uma questão de conveniência política. Não foi decretado logo o seu uso como obrigatório, porque se receava uma rejeição de um novo serviço e se pretendia generalizar a sua adopção voluntariamente.

Na ocasião, foram abolidas as diferenças de portes nas correspondências do Continente e Ilhas, que eram calculados segundo as distâncias. Tratou-se sobretudo de uma medida de racionalidade técnico-económica, e não tanto de um princípio político. O cálculo dos portes segundo as distâncias concorria para «multiplicar as operações do Correio na expedição e porteamento». Considerava-se até desejável eliminar a «graduação ascendente dos portes, em relação ao peso» nas correspondências nacionais, estabelecendo-se mesmo uma taxa uniforme, sem depender da distância nem do peso. No entanto, quanto a esta última possibilidade, havia um problema económico. A taxa independente do peso «ou havia de ser tão alta que avexaria o público, ou tão baixa que causaria ao rendimento do correio um grave desfalque».[16]

Trabalhos de colocação do cabo telefónico subterrâneo entre Lisboa e Vila Franca de Xira, no ano de 1947, acervo iconográfico da FPC.

Assim nos termos do novo regulamento os portes das correspondências seriam regulados pelo peso, sem atenção às distâncias e os primeiros portes assim estabelecidos, para as cartas do Reino e Ilhas Adjacentes franqueadas por meio de selo, foram os seguintes: [17]

a) Até três oitavas, vinte e cinco réis.
b) De três a cinco oitavas, cinquenta réis.
c) De mais de cinco oitavas subindo vinte e cinco réis por cada duas oitavas.

O selo de franquia viria a predominar como forma de pagamento das correspondências. Por este meio, generalizou-se também o princípio de que a correspondência era paga por quem a expedia, acabando-se com os sistemas segundo os quais a correspondência era paga por quem a recebia. Estes princípios mantiveram-se no desenvolvimento posterior dos serviços de correios. Permaneciam em vigor em 2010.

No que diz respeito ao serviço de encomendas, introduzido posteriormente, a evolução foi semelhante mas com algumas qualificações. Em 1918, designadamente, estabeleceu-se uma taxa uniforme para o Continente e Ilhas de $30, para encomendas até 6 kg. No entanto, para as encomendas permutadas entre o Continente e as Ilhas, ou entre estas, foi estabelecida uma sobretaxa de $72, relacionada com os custos do transporte marítimo. Ao mesmo tempo, para a entrega domiciliária em Lisboa e no Porto foi estabelecido um prémio, de $30, que descia para $10, nas restantes sede de concelho.[18]

Relativamente a este segundo caso, permaneceu no tempo a cobrança de uma taxa adicional por entrega ao domicílio. Evoluiu para um valor uniforme para todo o País, mas dependente da disponibilidade do serviço na localidade em causa.[19]

Quanto ao primeiro caso, ao longo da maior parte do século XX permaneceu uma sobretaxa para as correspondências permutadas entre o Continente e as Ilhas. Em 1978, as tarifas entre ilhas estavam alinhadas com as do Continente, mas permanecia uma sobretaxa para as encomendas por via marítima entre o Continente, os Açores e a Madeira. Eram também agravadas as tarifas internacionais para o destino Ilhas com trânsito por Lisboa.[20] A utilização do transporte aéreo manteve as taxas para as trocas de encomendas entre o Continente e os Açores e a Madeira superiores às taxas para as trocas entre regiões do Continente ou entre Ilhas.

Telegramas

Nos primeiros anos do serviço telegráfico, verificava-se um preço único no sentido que lhe temos vindo a dar, de um preço para um determinado tipo de comunicação, independente do local onde a comunicação era iniciada. Em 1857, foi estabelecida uma taxa básica de 200 réis por 20 palavras (despacho simples), acrescida de 20 réis por cada 5 palavras a mais, e de 10 réis por cada 5 Km ou fracção. Mais de 100 palavras levavam a outro despacho simples. À noite, a taxa era agravada em 50%. Anos depois, em 1864, a ideia foi ainda mais aprofundada e estabeleceu-se mesmo uma taxa única de 300 réis por 20 palavras (despacho simples), acrescida de 50 réis por cada 5 palavras a mais, sendo a taxa do dia igual à da noite.[21]

No entanto, ao contrário do que sucedia com a correspondência postal, não parecia haver a intenção de se estabelecer de forma duradoura uma taxa única para os serviços telegráficos no Reino. Em 1867, foi estabelecida uma taxa mais baixa em Lisboa e no Porto, de 100 réis por 25 palavras (despacho simples), acrescida de 20 réis por cada 5 palavras a mais, dentro da circunvalação (recinto) de Lisboa e no recinto do Porto.[22]

Em 1880, mantiveram-se taxas específicas para Lisboa e Porto. Foi também criada uma taxa para telegramas urbanos, intramuros de qualquer cidade do Continente ou Ilhas.[23]

No entanto, a diferenciação de Lisboa e do Porto terminou anos depois. Por exemplo, em 1920 foi fixada uma taxa base, com diferenciação para os telegramas urbanos. Ainda aqui, não haveria grande persistência conceptual. Um ano antes, em 1919, tinha sido estabelecida uma taxa para os telegramas particulares nacionais, sem discriminação dos telegramas urbanos.[24] Em 1924 e em 1938, apareceram novas diferenças entre taxas, desta vez relacionadas com os telegramas insulares. Aos telegramas entre ilhas dos Açores do grupo central, e entre estações das mesmas ilhas, aplicava-se uma taxa nacional.[25] Em 1938, foi estabelecida uma taxa de 50 cêntimos ouro de sobretaxa nos telegramas expedidos da Madeira para países que não da África Ocidental e parte meridional da América do Sul.[26]

Ainda em 1938, as relações telegráficas com as Ilhas vieram a ter um diploma especial, por se ter resolvido um conflito que vinha de 1929 com uma concessionária de cabos submarinos, a companhia inglesa Europe and Azores Telegraph Company Limited. Segundo a interpretação que a administração portuguesa fazia do contrato de 1893, a companhia deveria garantir a reparação e manutenção da rede interinsular de cabos submarinos, pertencente ao governo português. A obrigação acabou por ser levantada. Em compensação, foi estabelecido um serviço telegráfico a taxas reduzidas no triângulo Continente – – Açores – Madeira.[27]

A diferenciação de taxas para as comunicações telegráficas foi-se mantendo, com algumas flutuações nas décadas seguintes. Pode-se dizer que estava completamente terminada em 1980, quando se estabeleceu uma taxa fixa de 30$00, com uma taxa proporcional por palavra de 1$50.[28]

Acesso a redes telefónicas públicas

A instalação e a exploração de redes telefónicas foram um exclusivo do Estado desde o início do serviço até à liberalização, nos anos 1990. Na prática, as redes telefónicas em Portugal foram instaladas e exploradas pelo Estado, através dos seus próprios serviços ou empresas públicas, como a AGCT, até 1937, a AGCTT, entre 1937 e 1967, e os CTT e os TLP a partir de 1967, ou através de empresas privadas, em particular a APT, até 1967, e a PT, a partir de finais dos anos 1990, quando a PT deixou de ser controlada pelo Estado.[29]

No final do século XIX, as redes telefónicas públicas em Portugal concentravam-se em Lisboa e no Porto, e eram exploradas pela APT. No século XX, o Estado, através da AGCT e das organizações que lhe sucederam, foi o responsável pela instalação e exploração de redes telefónicas públicas, no resto do País, além das áreas concessionadas de Lisboa e do Porto.

Trabalhos de colocação do cabo telefónico subterrâneo entre Lisboa e Vila Franca de Xira, no ano de 1947, acervo iconográfico da FPC.

Por estes motivos, o problema do preço único no serviço telefónico teve dois níveis. Em primeiro lugar, os preços em vigor em cada uma das redes, nas diferentes localidades. Ou seja, o problema da unificação de preços em cada uma das áreas de exploração, a da APT e a da AGCT. Em segundo lugar, a redução e eliminação das diferenças de preços entre as redes da APT e as da AGCT e da AGCTT.

Como referimos, dos preços dos serviços telefónicos analisamos aqui os preços de acesso, normalmente correspondentes à assinatura mensal.

Em finais do século XIX a assinatura mensal nas áreas da APT era estabelecida localmente, para cada área local servida pela empresa, o que era bem significativo, também porque nesta altura, através da assinatura (que era então uma anuidade), eram pagos os serviços de acesso e de comunicação. A assinatura era, de facto, uma tarifa plana. Além disto, havia discriminação de preços entre assinantes residenciais e industriais ou comerciantes. Assinaturas iguais para todos não eram práticas correntes no início do serviço telefónico em Portugal.

Anos depois, já no século XX, a situação era um pouco diferente. Os preços a pagar pelo acesso definiam-se relativamente a uma linha de delimitação, o perímetro da circunvalação em Lisboa e no Porto. Isto significava que os acessos mais afastados do centro das cidades pagavam mais do que os mais próximos. E esta foi a prática que acabou por prevalecer nas redes da APT, pelo menos até ao tarifário de 1964. Além disto, nos anos 1920 e 1930, continuou a haver discriminação de preços entre assinantes residenciais e não residenciais.

Nas redes da AGCT deu-se uma evolução semelhante. Os primeiros preços de acesso foram estabelecidos para cada localidade onde se iniciava a construção de uma rede. Depois foi estabelecido um preço base para acessos até uma dada distância da central (por exemplo, mil metros), fixando-se um determinado acréscimo de preço dependente da distância, a partir daí. Ao mesmo tempo, havia uma diferença significativa de preços consoante o serviço de acesso prestado, por exemplo, consoante se tratava de um acesso em horário permanente, prolongado ou mais reduzido, o que tinha a ver, naturalmente, com a existência de centrais telefónicas manuais, em que a continuidade do serviço dependia da disponibilidade permanente de telefonistas.

Nestes casos, era claro que as organizações que instalavam e exploravam redes telefónicas públicas procuravam estabelecer preços de acesso com alguma relação com os respectivos custos. Os acessos mais longos, para servir clientes mais distantes das centrais, custavam mais, tudo o resto constante, e tinham preços mais elevados. Isto não significa, evidentemente, que os preços de cada acesso estivessem orientados para os respectivos custos. Mas implica que

Trabalhos de amarração de cabo sub-fluvial no rio Tejo, baixa-mar: preparando a subida do cabo, acervo iconográfico da FPC.

havia a intenção de limitar casos de subsidiação cruzada de acessos de custos elevados, por acessos de baixo custo. Neste sentido, até 1977, ao nível dos preços do acesso, a inexistência de preço único contribuiu para maior transparência tarifária mas, reduzindo as possibilidades de subsidiação cruzada, condicionou a concretização do serviço universal, se ligarmos este conceito à existência de um preço único, tal como veio a suceder nos anos 1980 e 1990.

Entretanto, dava-se uma progressiva aproximação entre as tarifas da PT e as da AGCT. Nalguns dos tarifários dos anos 1920 já se notava esta tendência, que se consolidou na segunda metade do século XX. Em 1977, os dois movimentos de convergência tarifária consolidaram-se num preço único, que se manteve até à liberalização das redes telefónicas fixas, em 2000.

Na primeira década do século XXI, a liberalização e o progresso tecnológico criaram novas pressões sobre o preço único, que se considerava tradicionalmente como inerente ao serviço universal.

Com a liberalização criaram-se oportunidades de desnatação do mercado, mesmo que só considerando o nível dos preços de acesso. É um caso diferente daquele que foi mais analisado, o da desnatação do mercado baseada nos lucros nas chamadas de longa distância e nos prejuízos no acesso. A ideia, neste último caso, era que os novos prestadores de serviços iriam entrar no mercado concorrendo sobretudo no tráfego de longa distância, com base no acesso à rede do antigo monopolista, que assim deixaria de ter lucros para financiar os prejuízos no acesso. Admitia-se que estes prejuízos resultavam de uma política de serviço universal, destinada a garantir o acesso a um preço acessível. Para resolver este problema foi criada uma política de rebalanceamento tarifário na União Europeia, antes da liberalização plena.[30]

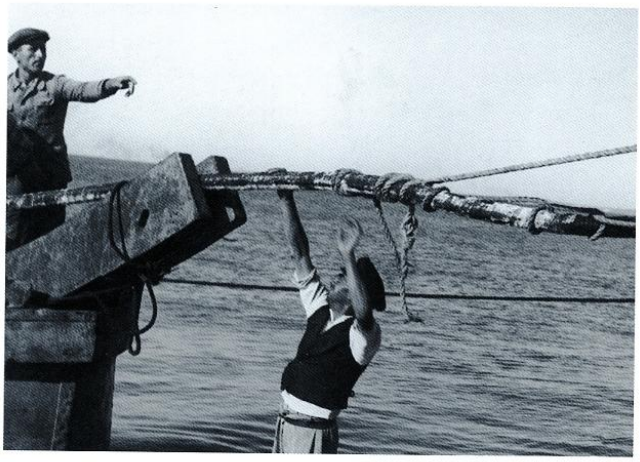
O caso que agora nos interessa é diferente, em que podemos ver os preços de acesso de forma independente dos preços do tráfego. O problema de base é que há zonas com custos de acesso relativamente alto e outras com custos de acesso relativamente baixo. Um preço único estará provavelmente abaixo dos custos unitários de acesso mais altos e acima dos mais baixos. Com um preço único, haverá lucros nalgumas zonas, utilizados para financiar os prejuízos que noutras áreas serão inevitáveis. (Historicamente, esses lucros não foram suficientes, e por isso foi necessário utilizar os lucros das chamadas de longa distância para compensar o prejuízo.)

Por estes motivos, os novos operadores de rede tendiam a entrar no mercado nas zonas de baixo custo de acesso, onde podiam concorrer mais facilmente com os antigos monopolistas. Como muitas vezes o baixo custo resulta do aproveitamento de economias de escala e de economias de densidade, isso significava que os candidatos à entrada tendiam a entrar nas zonas com maior densidade populacional e com melhor rendimento. Assim, o antigo monopolista perderia clientes nestas áreas, reduzindo as fontes de lucro com que poderia contar para compensar os prejuízos no acesso nas zonas de alto custo.

Ou seja, neste caso temos um processo de desnatação de mercado, iniciado por operadores de redes alternativas. O caso de desnatação do mercado, que foi objecto de maior discussão nos anos 1990, era sobretudo desencadeado por prestadores de serviço que concorriam com base no acesso à rede do antigo monopolista. As duas qualidades podiam concorrer num mesmo novo operador. Nas áreas com baixo custo de acesso concorria com o operador histórico, construindo redes alternativas, nas de alto custo, com base no acesso à rede.

Uma forma de resolver este problema seria tornar o preço único como o preço máximo garantido aos utilizadores, sendo o prestador de ser-

Trabalhos de amarração de cabo sub-fluvial no rio Tejo, acervo iconográfico da FPC. ↙
Batelão adaptado para recolha e lançamento do cabo, acervo iconográfico da FPC. ↘



viço universal, por regra o antigo monopolista, livre de descer preços nas zonas em que estivesse em concorrência. Ou seja, o preço único seria o preço a que se pretenderia garantir a acessibilidade ao serviço, e que na prática estaria em vigor nas zonas de custo elevado. Se este preço implicasse um prejuízo, o que seria natural, esse prejuízo poderia ser pago directamente pelo Estado, ou em alternativa, por um fundo de compensação pago por todos os operadores. Nas zonas de baixo custo, o preço seria determinado pela concorrência no mercado.

O progresso tecnológico e as novas redes e serviços introduzidos na primeira década do século XXI contribuíram para acelerar a concretização de um processo deste tipo. Como se viu, o desenvolvimento desigual da concorrência em diferentes áreas geográficas, a natural definição geográfica dos mercados de banda larga no início do século XXI, de base local, levaram a Anacom a considerar que havia determinadas áreas em que não deveriam ser impostas determinadas obrigações à PT, em matéria de ofertas grossistas e de relação entre preços grossistas e de retalho. Assim, na prática, abriu-se caminho para que nas zonas em que a concorrência era maior, pudesse haver, mais tarde ou mais cedo, ofertas de acesso por parte do antigo monopolista competitivas com as das novas e empresas e, presumivelmente, orientadas para os custos. Ou seja, com preços inferiores aos do resto do País. Por esta via, criou-se a possibilidade de voltar a haver preços diferentes para o mesmo serviço de acesso, consoante os respectivos custos em cada região. Admitindo que nas zonas concorrenciais o preço ficaria orientado para o custo, as diferenças de preços entre regiões concorrenciais e as restantes seriam determinadas pelo montante do preço máximo garantido. O mesmo é dizer, pelo montante do subsídio que o Estado ou os consumidores, através do fundo de compensação, estivessem dispostos a pagar. Mas, mesmo nas zonas concorrenciais, os preços não tinham de ser iguais, podendo variar segundo os custos, as condições de procura e os níveis de concorrência.

No mesmo sentido, em 2009, a abertura, pelo Governo, de concursos para a construção de redes de banda larga em concelhos pobres do interior do Continente português, assim como das Regiões Autónomas,[31] levou à criação de um novo mecanismo de determinação de preços de acesso, desta vez, dentro das regras de cada concurso. Ou seja, nestes casos, os preços de acesso passaram a depender dos níveis de qualidade a que cada empresa concorrente se comprometeu e à combinação entre preço ao público e subsídios desejada pelo mesmo concorrente. Ou seja, também por aqui, a regra do preço único no acesso estava seriamente comprometida no final da primeira década do século XXI. Nessa altura havia, pelos motivos apontados, tendências claras para a diferenciação de preços de acesso no território em função dos custos de acesso, da concorrência em cada mercado

AGPL
CABO DE
L.2517

Trabalhos de lançamento de cabo sub-fluvial no rio Tejo, acervo iconográfico da FPC.

local, e nas regiões mais pobres e apoiadas pelo Estado através de subsídios públicos.

3. Comentários finais

Para uma política tão popular, e que condicionou tanto a liberalização dos mercados de telecomunicações e de correios, a existência de obrigações de serviço universal, em matéria de disponibilidade do serviço a um preço acessível e idêntico para todos, foi em Portugal um fenómeno contemporâneo dessa mesma liberalização. Mais do que isso, foi uma política que se consagrou quando no mercado já era evidente que poderia ser concretizada, quando as redes postais e a rede telefónica fixa já asseguravam, ou estavam em vias de assegurar, a cobertura do território e da população. Ou seja, podemos admitir como hipótese de trabalho que foi uma política que se impôs também em função das possibilidades geradas no sistema de comunicações, e não tanto por pressão política ou como manifestação de vontade colectiva exógena a esse mesmo sistema.

No entanto, ao longo do século XX, houve uma evolução regulativa no sentido de progressivamente assegurar o que veio a ser designado como serviço universal, designadamente em matéria de preço único. Neste domínio, foram evidentes as dificuldades em ultrapassar os problemas de descontinuidade geográfica com os Açores e com a Madeira. No entanto, em finais dos anos 1970, havia um preço único para correspondências, encomendas e para o serviço de acesso a uma rede telefónica. Obrigações de prestação do serviço só foram explicitadas mais de vinte anos depois.

Na primeira década do século XXI, na sequência do processo de liberalização e dos desenvolvimentos tecnológicos que transformaram o sector, apareceram algumas dúvidas sobre a forma como o conceito de serviço universal se poderia concretizar. De novo, a evolução do mercado condicionou as garantias que se poderiam dar a cada cidadão. Nas telecomunicações, pelo menos, não no sentido da sua redução, mas no sentido de se saber quais os níveis mínimos de qualidade e de preço no acesso que deveriam ser garantidos aos portugueses, com o desenvolvimento das tecnologias XDSL na rede telefónica, com os progresso na televisão por cabo e com o advento das redes de acesso em fibra óptica.

No final da década, o preço único tendia a ser substituído pela garantia de um preço máximo, e a garantia de disponibilidade referia-se a um serviço de acesso sem requisitos bem definidos, em matéria de comunicação de dados, designadamente ao nível da largura de banda exigível. Abria-se assim caminho a uma ideia diferente de serviço universal. Mais baseada num conjunto de garantias mínimas, que poderiam ser ultrapassadas para alguns grupos de consumidores e nalgumas regiões, de acordo com as condições de mercado, e menos na ideia que um mesmo serviço, com o mesmo preço, deveria estar disponível para todos.

REFERÊNCIAS

Confraria, J., (coord.) 2009, *As Comunicações na Idade Contemporânea. Cartas, Telégrafo e Telefones*, Lisboa, Fundação Portuguesa das Comunicações.

Confraria, J., 2010, *O Interesse Público na Política de Comunicações. 1910-2010*, Lisboa, Fundação Portuguesa das Comunicações

Costa, C., 2010, Acesso a redes e serviços postais e telefónicos. Séries nacionais e regionais, in http://www.fpc.pt/FPCWeb/homepage.do2

NOTAS

[1] Este trabalho baseia-se no capítulo 4, dos mesmos autores, em Confraria (2010). A legislação de correios e telecomunicações, entre 1850 e 2010, relacionada com preços, investimentos, qualidade de serviço, novos serviços e cobertura, ou seja com conceitos de interesse público directamente aplicáveis aos mercados de comunicações está disponível em formato digital no sítio da Fundação Portuguesa das Comunicações, em http://www.fpc.pt/FPCWeb/homepage.do2, devendo ser procurada na página do Centro de Documentação e Informação.

[2] Veja-se para uma síntese Confraria (2009) e Costa (2010).

[3] Artigos 45° e seguintes, da Lei de 27 de Outubro de 1852, de Reforma da Repartição de Correios e Postas do Reino.

[4] Decreto n° 45015 de 8 de Maio de 1963.

[5] Directiva /97/CE e Directiva 2008/6/CE.

[6] Lei n° 102/99 de 26 de Julho e Decreto-Lei n° 448/99 de 4 de Novembro.

[7] Portaria de 20 de Julho de 1903 e Decreto n° 20928 de 24 de Fevereiro de 1932.

[8] Decreto de 28 de Junho de 1902, que aprova o «Regulamento do estabelecimento e conservação das linhas e estações telegraphicas e telephonicas do Estado», Decreto n° 9425 de 11 de Fevereiro de 1924, Decreto n° 32253 de 10 de Setembro de 1942.

[9] Decreto-Lei n° 199/87, de 30 de Abril.

[10] Directiva 90/388/EEC de 28 de Junho de 1990.

[11] Também nos termos do Decreto-Lei n° 207/92 de 2 de Outubro.

[12] Directiva 2002/22/CE de 7 de Maio de 2002 e Lei n°5/2004 de 10 de Fevereiro. Esta definição, com alguns ajustamentos manteve-se em 2009, com a Directiva 136/2009/CE, que reviu a de 2002.

[13] Veja-se o capítulo 2, em Confraria (2010).

[14] Resoluções do Conselho de ministros n° 120/2008 de 30 de Julho e n° 30/2010 de 1 de Abril.

[15] Decreto de 27 de Outubro de 1852.

[16] Fundamentação em nota ao Decreto de 27 de Outubro de 1852.

[17] Artigos 25° e 26° do Decreto de 27 de Outubro de 1852.

[18] Artigos 1° e 2° do Decreto n° 4914 de 23 de Outubro de 1918.

[19] Por exemplo, Portaria n° 180/78 de 31 de Março.

[10] Portaria n° 180/78, de 31 de Março.

[21] Decretos de 20 de Junho de 1857 e de 28 de Maio de 1864.

[22] Decretos de 30 de Agosto e de 30 de Outubro de 1867.

[23] Lei de 7 de Julho de 1880.

[24] Decreto n° 5856 de 5 de Junho de 1919 e Decreto n° 7220 de 31 Dezembro de 1920.

[25] Decreto n° 9424 de 11 de Fevereiro de 1924.

[26] Decreto n°28 441 de 1 d Fevereiro de 1938.

[27] Decreto n° 29219-6 Dezembro de 1938.

[28] Portaria n.° 1094-C/80 de 26 de Dezembro.

[29] Confraria (2010).

[30] Confraria (2009).

[31] Resolução do Conselho de ministros n° 30/2010.