

Telecomunicações: priorizar políticas de universalização e inclusão social

Marcos Dantas¹

A acelerada expansão da rede telefônica brasileira – fixa e celular – nos anos que se seguiram imediatamente à privatização da Telebrás, transmitiram à sociedade brasileira uma sensação de êxito do modelo adotado, pelo Governo Cardoso, nas telecomunicações. No entanto, os números brutos dessa expansão, assazmente divulgados, ocultam o fato de essas redes, e seus serviços, terem penetrado de modo muito desigual nas diferentes regiões e camadas sociais brasileiras, reflexo direto da má distribuição de renda que caracteriza a nossa sociedade.

Além das conseqüências sociais óbvias dessa má distribuição regional e social da rede e seus serviços, tal fato ocasiona alguns sérios problemas na própria economia do setor, inclusive nas estratégias de negócios de suas principais empresas. Como o mercado consumidor efetivo está concentrado em cerca de 300 municípios brasileiros, é neles que se concentram também os investimentos e alguma oferta diversificada e competitiva. Nos demais, as redes e serviços permanecem sob controle quase-monopolista das empresas herdeiras do antigo Sistema Telebrás. Estas, nessas regiões, expandiram e modernizaram suas redes, no entanto a qualidade e diversidade dos serviços ainda permanece aquém daquelas que já podem ser desfrutadas pelos consumidores de alta renda situados nos centros urbanos economicamente mais dinâmicos e atendidos por ofertas concorrentes.

O objetivo deste texto é examinar e discutir os resultados do processo de privatização do Sistema Telebrás, quando confrontados com a realidade social do País. Na medida em que a infraestrutura de telecomunicações será essencial a qualquer programa de *infoinclusão* – ou transformação sócio-cultural por meio do acesso das populações de baixa renda às novas tecnologias de informação e comunicação (TICs) –, perceber aquela desigualdade e discutir suas possíveis causas poderá ser importante para a formulação de políticas públicas pertinentes, além de contribuir para uma melhor compreensão dos reais resultados, inclusive econômicos, do processo, para além dos discursos político-mediáticos apologéticos.

1. Regime público e regime privado

A Lei Geral de Telecomunicações (Lei 9.472/97) que estabeleceu o marco legal das telecomunicações brasileiras, diferencia os serviços prestados *em regime público* dos prestados *em regime privado*.

Os serviços prestados em regime público estão sujeitos às obrigações de *universalização* e *continuidade*; serão outorgados mediante *concessão* cujos termos estão definidos em *contrato* entre a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e as concessionárias; e terão seus bens revertidos em favor da União ao cabo do prazo de concessão. Nos serviços prestados em regime privado prevalece a liberdade de iniciativa empresarial. São outorgados mediante *permissão* ou *autorização*. Na prática, todos estes serviços têm sido outorgados através de mera autorização.

Visando melhor definir direitos e obrigações das operadoras e fomentar a concorrência, a Anatel define Planos Gerais de Outorgas (PGOs) que dividem o país em regiões nas quais operam as empresas outorgadas. Para cada região, no caso de regime público, são definidos Planos Gerais de Metas de Universalização (PGMU) e de Metas de Qualidade (PMQ), a serem obedecidos pelas concessionárias. No regime público, são quatro as regiões de outorga. Três delas destinam-se à *telefonia local* (definida como *modalidade* de atendimento a áreas urbanas e rurais). A quarta área destina-se exclusivamente à *telefonia de longa distância* (definida como *modalidade* de atendimento interurbano e internacional), embora, dentro de cada uma das outras regiões, suas respectivas concessionárias na modalidade local também tivessem recebido concessão para oferecer serviços na modalidade longa-distância.

A Região I corresponde ao Norte (exceto Acre), Nordeste e Sudeste (exceto São Paulo) do Brasil. Nela, as antigas “teles” como a Telerj, a Telemig, a Telebahia e as demais foram agrupadas na empresa que viria a ser conhecida como Telemar. A Região II corresponde ao Sul e Centro-Oeste, estendendo-se até o Acre. Reuniu a Telepar, Telebrasil, CRT e outras “teles” na atual empresa Brasil Telecom. A Região III limita-se ao Estado de São Paulo: a Telesp tornou-se Telefônica. E a Região IV cobre todo o Brasil, sendo atendida pela Embratel.

As concessionárias não podiam oferecer os seus serviços além das suas áreas de outorga até cumprirem as metas fixadas no primeiro PGMU. Como, pelos critérios da Anatel, estas metas foram atingidas por volta de 2001/2002, atualmente todas elas estão liberadas para concorrer nas

¹ Marcos Dantas é professor do Departamento de Comunicação da PUC-Rio, foi Secretário de Planejamento do Ministério das Comunicações, Secretário de Educação a Distância do MEC e integrou o Conselho Consultivo da Anatel. E-mail: marcosdantas@com.puc-rio.br

áreas das demais. Na prática, todas estão oferecendo serviços de longa distância e outros serviços no mercado paulista e demais mercados atrativos, mas nenhuma se arriscou a sair fora de sua área de concessão para a oferta de telefonia local.

Qualquer serviço de telecomunicações poderia, em princípio, ser prestado em regime público ou privado. No entanto, um parágrafo da LGT (Artº 64, § único) esclarece que o Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) será fornecido em regime público, o que deu origem a interpretações jurídicas segundo as quais somente este serviço poderia ser prestado neste regime conforme o marco legal vigente, na medida em que outros serviços não são explicitamente citados na lei.

2. As concessionárias

Os serviços básicos e coletivos de telecomunicações experimentaram uma grande expansão após a privatização da Telebrás. Será possível argumentar que esta expansão, em primeiro lugar, fôra contida antes por decisões de Governo, não por falta de condições reais de investimento, assim como ela obedece a um padrão histórico que duplica, a cada cinco anos, em média, o número de linhas telefônicas fixas do País. No entanto, é fato que, pela primeira vez, a telefonia fixa chegou aos lares das classes C, D e E e a milhares de vilarejos com menos de 300 casas e, junto com elas, alguns outros serviços ou possibilidades, a exemplo do acesso à Internet, mesmo que em banda estreita.

Em 2004, existiam 43,5 milhões de telefones fixos em serviço, atendendo a empresas de todos os tamanhos e a 25,2 milhões de lares brasileiros. Cerca de 41,3 milhões de linhas (94,9% do total) são supridas pelas três grandes concessionárias locais. Às linhas fixas, somam-se 61,2 milhões de linhas celulares, contra 43 milhões em 2003 e 34,9 milhões em 2002². A expansão recente do serviço celular, no Brasil, tem sido notável, embora, como veremos adiante, apóie-se pesadamente no serviço pré-pago. Segundo a PNAD 2004, 66% das residências brasileiras possuem linhas telefônicas, mas 16,5% contam apenas com telefone celular, contra 17,8% apenas com linhas fixas. A telefonia celular parece estar, pouco a pouco, substituindo a fixa no uso familiar, já sendo vista pelas concessionárias do STFC como uma real concorrente.

Dentre as quatro “grandes” concessionárias, a Telemar e a Brasil Telecom apresentam três características similares:

i. operam em grandes regiões socioeconomicamente muito desiguais, caracterizadas por uma forte concentração da atividade econômica e da riqueza em alguns poucos estados ou cidades;

ii. são controladas por capitais nacionais;

iii. contam com forte participação estatal em suas estruturas acionárias, seja diretamente via BNDES, na Telemar; seja indiretamente, via fundos de pensão de empresas estatais, ou ambas. Na Brasil Telecom, os fundos de pensão assumiram efetivo controle da empresa, em sociedade e aliança com o City Bank estadunidense.

A Telefónica opera exclusivamente no rico mercado paulista, sendo controlada pela operadora espanhola de mesmo nome, empresa esta que responde pela prestação de serviços em regime público na Espanha e mantém operações quase-monopolistas na Argentina, no Chile e em outros países da América Latina.

Já a Embratel, depois de ter sido adquirida, na privatização, pelo grupo estadunidense WorldCom/MCI, encontra-se hoje sob controle da Telmex, a outrora estatal mexicana que segue

detendo um quase-monopólio na telefonia básica de seu país e está presente em vários outros países do Continente, fazendo forte concorrência à Telefónica. Devido à entrada das outras três concessionárias no mercado interurbano de suas respectivas regiões e, em seguida, em todo o mercado de longa distância nacional e internacional, além do avanço destas e de outras operadoras mais especializadas em

mercados empresariais que, nos tempos de monopólio, lhe eram exclusivos, a Embratel foi a única das herdeiras da Telebrás a se sentir realmente abalada pela concorrência. Enquanto as outras três concessionárias ainda detêm cerca de 95% de seus mercados originais (linhas instaladas ou tráfego de voz), a Embratel perdeu, desde 1998, cerca de 30% do seu próprio mercado (tráfego de lon-

Tabela 1
Concessionárias de STFC
(2004)

| Empresas | Receita líquida (R\$ 10⁶) | Lucro bruto^(*) (R\$ 10⁶) | Linhas em serviço (10⁶ unids.) | ADSL (10³ unids.) |
|-----------------|---|---|--|-------------------------------------|
| Telemar | 4,08 | 1,71 | 15,2 | 429,0 |
| Telefónica | 3,42 | 1,60 | 12,3 | 715,6 |
| Brasil Telecom | 2,36 | 0,99 | 9,6 | 456,1 |
| Embratel | 1,77 | 0,24 | -- | -- |

Fonte: *Atlas Brasileiro de Telecomunicações 2005*, Glasberg Empresas de Comunicação
(*) Lucro deduzidas as despesas operacionais, impostos e taxas.

² Números extraídos do *Atlas Brasileiro de Telecomunicações 2004*, Glasberg Empresas de Comunicação, São Paulo, 2005.

ga distância).

Conforme mostra a *Tabela 1*, a Telemar é a maior das operadoras brasileiras em termos de faturamento, linhas fixas em serviço e lucro bruto. A Telefônica é a segunda maior, mas seu lucro bruto de R\$ 1,6 bilhão (quase igual ao da Telemar) e sua liderança em ADSL (banda larga)³ demonstram o maior retorno que lhe proporciona a sua presença quase-monopolista no mercado paulista. A terceira maior operadora brasileira é a Brasil Telecom.

2.1. Má distribuição sócio-geográfica da telefonia fixa

Operando em apenas um estado brasileiro, a Telefônica detém 32% do total de linhas fixas das três concessionárias. Sua teledensidade (número de linhas fixas por cada grupo de 100 habitantes) é de 34,3%. Isto é, a sua taxa de penetração somente no estado de São Paulo, se comparada com a teledensidade total de qualquer outra unidade federativa, é inferior apenas à do Distrito Federal (Brasília) – 48%.

Esta maior teledensidade da Telefônica, que chega a ser quase o dobro da teledensidade da Telemar, não se deve, necessariamente, a uma maior competência de seus controladores espanhóis mas, sobretudo, à maior riqueza econômica do Estado de São Paulo. Trata-se apenas de um entre muitos outros indicadores de uma má distribuição da penetração da telefonia fixa pelo Brasil afora, refletindo a má distribuição de renda, social e regional, do País.

Conforme a *Tabela 2*, apenas 40 municípios brasileiros exibem teledensidade superior a 50%. Destes, tão somente oito superam 60%. As cidades do Rio de Janeiro e de Recife com, respectivamente, 83,3% e 81,3% são, estatisticamente, as mais bem atendidas do Brasil e as únicas a ostentarem marca acima

de 80%. Na outra ponta, 1.285 municípios estão abaixo de 5%. Paço do Lumiar, na ilha de São Luís, ou seja, vizinha à capital do Estado do Maranhão, talvez seja quem detenha o recorde negativo: 0,83%. Mas não faltam no Norte e Nordeste, outras cidades com pouco mais de 1%, a exemplo de Fonte Boa (1,81%), no Amazonas; Cumarú (1,8%), em Pernambuco; S. José da Tapera

| Teledensidade | Municípios |
|----------------------|-------------------|
| 0 a 5% | 1.285 |
| 5 a 10% | 1.567 |
| 10 a 15% | 1.008 |
| 15 a 20% | 725 |
| 20 a 25% | 434 |
| 25 a 30% | 259 |
| 30 a 35% | 113 |
| 35 a 40% | 63 |
| 40 a 45% | 43 |
| 45 a 50% | 27 |
| + 50% | 40 |

Fonte: *Atlas Brasileiro de Telecomunicações 2005*

(1,62%), em Alagoas etc. Mais de mil municípios onde a densidade telefônica não vai além de 1, 2 ou 3 por cento, e ainda outros 1,5 mil cujas densidades estão abaixo de 10%, demonstram que, na maior parte do território brasileiro, a telefonia, após a privatização, não avançou muito além do que já era nos tempos da Telebrás⁴.

São fortes as desigualdades entre as taxas de penetração nas capitais estaduais e nas demais cidades de um mesmo estado, exceto, talvez, em São Paulo, onde é grande o número de cidades com mais de 30% de linhas por habitantes. No Estado do Rio, por exemplo, se a capital, como dito acima, possui 83,3% e se Niterói tem 69,7%, municípios vizinhos, a exemplo de Belfort Roxo (15,3%), Japeri (17,2%), Magé (18,6%) e ainda outros, ficam-lhes muito aquém. Nos estados do Norte e Nordeste, ou mesmo em Minas Gerais e estados do Sul, a distância entre a teledensidade de suas capitais ou algumas outras grandes cidades e boa parte de seus demais municípios, será não raro de 30 a 40 por cento, numa ponta, contra 10% ou menos, na outra. Embora não existam levantamentos, muito provavelmente essas desigualdades também poderiam ser detectadas inclusive no interior das capitais e grandes cidades: em bairros mais ricos, a teledensidade chegará a mais de 60 ou 70 por cento, caindo a menos de 20 ou 30 por cento, nos bairros mais pobres ou favelizados. Uma forte evidência é estarem as residências de “classes” A ou B quase 100% atendidas em todo o Brasil; contra 72% das residências de “classe” C e 38% das de “classe” D/E⁵.

2.2. Empresas “espelhos”

O projeto original que orientou o modelo de privatização previa que, em cada uma das quatro áreas de outorga de telefonia fixa, operaria também uma empresa autorizada em regime privado – as “empresas-espelhos”. Posteriormente, a Anatel decidiu conceder autorizações, também, para pequenas operadoras que desejassem se instalar em áreas correspondentes a um único município, ou microrregiões – as “espelinhos”. Três companhias entraram nas quatro áreas: Vésper (Regiões I e III), GVT (Região II) e Intelig (Região IV). Vinte e duas companhias receberam autorizações de “espelinhos”. Cinco anos depois, o controle da Vésper foi vendido à Embratel (e,

³ ADSL (*asymmetric digital subscriber line*) é uma tecnologia e, daí, um serviço que permite tráfego de banda larga (acima de 56 bits por segundo) através de uma rede telefônica fixa convencional.

⁴ *Atlas Brasileiro de Telecomunicações 2005, op. cit.*

⁵ Accenture/Guerreiro Teleconsult, *(Tele)comunicações 2015: contribuição para o aperfeiçoamento do modelo*, apresentação à Telebrasil, 24/10/2005.

daí, à Telmex), a Intelig sobrevive à espera de um comprador, e restam a GVT e cerca de 10 “espelinhos” disputando 238 mercados urbanos dominados por alguma das três concessionárias de telefonia local. Nestas cidades concentram-se 67,8% do consumo potencial do País e encontram-se 75% dos domicílios brasileiros de classes A e B⁶.

Como seria de se esperar, liberadas das obrigações do regime público, as “espelinhos” e “espelinhos” convergiram para as cidades de maior dinamismo econômico, onde oferecem serviços corporativos ou atendem a famílias de mais alta renda. A GVT, por exemplo, uma das mais bem sucedidas, opera em apenas 56 cidades, sendo 36 no Paraná e Rio Grande do Sul, embora sua área de autorização contenha 1.856 municípios, estendendo-se do Rio Grande do Sul ao Acre. Nestas 56 cidades, a GVT instalou mais de 10 mil quilômetros de fibras óticas o que lhe permite entrar agressivamente no mercado fornecedor de banda larga para acesso à Internet, atender a demandas empresariais e ainda oferecer custos mais baixos na telefonia fixa, pois não arca com os custos obrigatórios da universalização: ela cobra R\$ 21 pela assinatura básica de uma linha telefônica, contra R\$ 40 da Brasil Telecom. Mesmo assim, somente capturou 700 mil clientes em quase cinco anos de operações.

3. Telefonia celular

No processo de privatização da Telebrás, o Governo Cardoso dividiu o País em dez áreas de outorga de telefonia celular, cada uma delas dotadas com duas bandas de frequências: a “banda A” seria ocupada por uma empresa nascida das costelas do monopólio estatal e a “banda B”, por uma nova empresa concorrente. Assim, em fins de 1998, concluído o processo, o País parecia contar com 20 companhias operadoras de telefonia celular, às quais se somavam as criadas pela CTBC e Sercomtel, pequenas empresas regionais, pré-existentes à privatização da Telebrás. Posteriormente, a Anatel ofereceu mais duas bandas de frequências, fragmentando ainda mais o universo empresarial.

Apesar dessa aparentemente ampla concorrência, a maioria dessas operadoras encontrava-se, ou veio a ficar, sob o controle de uns poucos grandes grupos internacionais. A TIM italiana possuía quatro empresas; a Telefónica, três; a Telmex (ou Telecom Americas), quatro; a Portugal Telecom e a Bell South, duas cada uma⁷. No início do Governo Lula, além da fusão, no Brasil, dos negócios da Telefónica com os da Portugal Telecom, esses grupos passaram a adotar nomes

⁶ *Atlas Brasileiro de Telecomunicações*, op. cit.

fantasias que desvelaram, em definitivo, estar o segmento sob controle de três grandes corporações transnacionais – TIM (italiana), Vivo (luso-espanhola), Claro (mexicana) –, às quais veio se somar o grupo nacional Telemar, através da Oi. Ao lado delas, sobrevivem algumas operadoras menores e regionalizadas: Brasil Telecom, Telemig Celular, CTBC Celular, Amazonia Celular e Sercomtel Celular. As operadoras da Bell South (BCP, na capital São Paulo, e BSE, no Nordeste) foram vendidas à Claro/Telmex.

Os quatro maiores grupos têm dimensões comparáveis às das três maiores concessionárias de telefonia fixa (*Tabela 3*). O Grupo Vivo só perde, em faturamento, para a Telemar, o que faz do conglomerado Telefónica/Portugal Telecom (nas fixas e celulares) o maior grupo de telecomunicações do Brasil. O Grupo TIM vem em seguida: suas receitas na telefonia celular quase igualam às da Telefónica, na telefonia fixa paulista. Seguem-se o grupo mexicano Claro e a brasileira Oi.

Apesar desses números expressivos, a telefonia celular exhibe distorções também derivadas da má distribuição da renda nacional. Sua espetacular expansão, nos últimos anos, apoiou-se, sobretudo, na oferta do serviço *pré-pago*. As camadas sociais de baixa renda perceberam este serviço como um meio de *recepção* de chamadas, mas não de *emissão*. Isto é, trabalhadores autônomos, biscateiros, taxistas, diaristas, toda uma gama de prestadores de serviços de baixa remuneração e, também, estudantes e jovens em geral, utilizam preferencialmente os seus aparelhos para receber chamadas, evitando fazer chamadas. Assim, consomem o mínimo possível dos créditos de cartão (a mais de R\$ 1,00 por minuto), gerando baixas receitas para as operadoras. A *Tabela 4* mostra os resultados da Vivo, em receita média por terminal (RMPT), nos diferentes estados onde atua: en-

| Tabela 3 Operadoras de telefonia celular Consolidado por Grupos (2004) | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Empresas | Receita líquida (R\$ 10⁹) | Lucro bruto (R\$ 10⁹) | Linhas pré-pagas (10⁶ unids.) | Linhas pós-pagas (10⁶ unids.) |
| Vivo (Telesp Cel. + Tele Se. + Global + CRT Cel. + TCO + NBT + Tele Leste) | 3,61 | 1,16 | 17,7 | 2,4 |
| Claro | 1,32 | 0,42 | 9,7 | 2,2 |
| TIM (TIM Part. + TIM Cel. + TIM Maxitel) | 3,33 | 0,29 | 1,8 ^(*) | 0,7 ^(*) |
| Oi | 0,59 | (0,1) | 4,9 | 0,8 |
| Fonte: Atlas Brasileiro de Telecomunicações 2005, op. cit. ^(*) Números da TIM Participações (sem dados para a TIM Celular e para a TIM Maxitel) | | | | |

⁷ Marcos Dantas, *A lógica do capital-informação*, Ed. Contraponto, Rio de Janeiro, RJ, 2ª ed., pg. 49.

quanto a RMPT do pós-pago varia entre quase R\$ 70,00 a quase R\$ 90,00, a do pré-pago não chega, no melhor dos casos, a R\$ 18,00.

Tal desequilíbrio gerou uma situação esdrúxula na remuneração da interconexão⁸. O tráfego inter-redes é custeado pela operadora de onde se origina a chamada. Em princípio, como todas geram e recebem chamadas, supõe-se que as contas a pagar e a receber venham a apresentar relativo equilíbrio, não devendo contribuir para gerar superávits em umas, ou déficits em outras. Por causa do tráfego que entra pelo pré-pago, sem tráfego saindo no mesmo volume relativo, as operadoras de telefonia celular passaram a auferir receitas superavitárias de conexão que chegam a representar metade de seus respectivos faturamentos. Para elas, hoje, uma súbita mudança de regras que reordenasse, buscando reequilibrar, esse fluxo monetário, poderia afetar-

lhes seriamente a já estreita rentabilidade do negócio. Algumas, mesmo assim, não agüentaram, sendo mais notório o caso da Bell South que, conforme noticiário da imprensa de abril de 2002, deixou de honrar um empréstimo bancário no valor de R\$ 375 milhões e reivindicava, junto ao Banco Central, um programa de ajuda financeira, logo apelidado de “Protel” – à semelhança do Proer bancário⁹. O grupo estadunidense não obteve o apoio desejado e acabou saindo do Brasil, transferindo as suas autorizações para o Grupo Claro. Outras, como a NBT e a TCO foram absorvidas pela Telefónica, e a ATL, também pela Claro.

Atualmente, as operadoras de telefonia celular parecem se ter acomodado à realidade, até porque sendo a maioria delas controladas pelas mesmas *holdings* que também controlam as concessionárias de telefonia fixa, pode-se supor que a remuneração desbalanceada de redes tem fun-

| Tabela 4 Grupo Vivo Receita média por terminal (2004) | | |
|---|---------------------------|---------------------------|
| Regiões de Outorga (*) | Pré-pago (R\$) | Pós-pago (R\$) |
| 1/2 (SP) | 21,40 | 89,60 |
| 3 (RJ/ES) | 16,90 | 73,50 |
| 5 (PR/SC) | 17,70 | 67,50 |
| 6 (RS) | 14,50 | 69,10 |
| 7 (C. Oeste) | 16,90 | 89,50 |
| 8 (Norte) | 16,90 | 89,50 |
| 9 (BA-SE) | 14,20 | 74,70 |
| Fonte: <i>Atlas Brasileiro de Telecomunicações 2005</i> , Glasberg Empresas de Comunicação (* A Vivo não opera nas regiões 4 (MG) e 10 (Ne)) | | |

⁸ Interconexão é um serviço que todas as operadoras são obrigadas, por lei, a se prestarem mutuamente, caso contrário nenhum cliente de uma empresa poderia chamar algum número de linha em rede de outra empresa. A interconexão é negociada contratualmente entre as empresas de um modo que, por este serviço, ninguém, em princípio, possa auferir maiores lucros. Evidentemente, as operadoras com redes mais capilarizadas, sobretudo as de telefonia fixa, podem levar vantagens monopolísticas nas negociações dos contratos com outras operadoras, razão pela qual o serviço, como um todo, submete-se a regulamentos e fiscalização da Anatel.

⁹ M. Dantas, *op. cit.*, pg. 23 *passim*.

cionado similarmente à troca de dinheiro de um bolso para outro. Por outro lado, é verdade que, nos últimos dois anos, seguindo uma tendência mundial, a telefonia celular vem buscando oferecer diversos novos serviços aos seus usuários, sobretudo aos jovens, conseguindo assim estimular aumento de tráfego e receitas.

3.1. Má distribuição sócio-geográfica da telefonia celular

Não sendo um serviço em regime público, isto é, obrigado a cumprir metas de universalização e fazer-se presente em todo o território nacional, a telefonia celular não chega a 2.788 municípios, onde vivem 23,2 milhões de brasileiros. Outros 695 municípios são atendidos por apenas uma única operadora. No total, esses 3.483 municípios somados representam apenas 6,6% do potencial nacional de consumo conforme mostra a *Tabela 5*.

Renda e consumo atraem diretamente os investidores. Quanto maior é o potencial de consumo de uma cidade, maior o número de operadoras de celular disputando o mercado. De quatro a cinco empresas operam em 776 municípios que concentram 65,2% do consumo potencial nacional. Acrescente-se que a telefonia celular, mesmo na maioria dos municípios onde está presente, não cobre uma área que vá muito além do principal núcleo urbano, exceto em regiões mais densamente povoadas ou de muito movimento interurbano, a exemplo do eixo Rio-São Paulo. A telefonia fixa, ao contrário, através de “orelhões” instalados em qualquer lugarejo e das linhas telefônicas em restaurantes de beira de estrada, postos de gasolina etc., acaba fazendo-se presente em boa parte dos interstícios urbanos.

4. Os ônus do regime público

Há cerca de quatro anos, não se observa um crescimento expressivo da telefonia fixa,

| Número de Operadoras | Cidades | População (R\$ 10⁶) | IPC (*) dos municípios (% sobre IPC nacional) |
|-----------------------------|----------------|---------------------------------------|--|
| Nenhuma | 2.788 | 23,24 | 4,4 |
| Uma | 695 | 8,44 | 2,2 |
| Duas | 443 | 8,83 | 3,3 |
| Três | 862 | 47,03 | 24,9 |
| Quatro | 737 | 74,30 | 50,8 |
| Cinco | 39 | 17,47 | 14,4 |

Fonte: *Atlas Brasileiro de Telecomunicações 2005*, Glasberg Empresas de Comunicação
 (*) O Índice de Potencial de Consumo é calculado pela empresa especializada Target, com base em dados de renda, equipamentos domésticos etc., e dá uma idéia da dimensão real do mercado consumidor em uma cidade ou região. O IPC nacional é igual a 100.

no Brasil. A rede estacionou em torno das 53 milhões de linhas. A teledensidade geral, que saltara de 11,7% em 1998, para 29% em 2002, não chegou a 30% em 2004. A telefonia móvel, na esteira do pré-pago (80 linhas para cada grupo de 100 habitantes, contra 20,3% no pós-pago), continua crescendo¹⁰.

No entanto, *outros serviços mais sofisticados de telecomunicações*, que dependem dessa infra-estrutura já instalada (como o ADSL) ou de novas infra-estruturas especializadas (como as redes de fibras óticas e coaxiais típicas da TV a cabo), permanecem excessivamente concentrados numa pequena parte mais rica do País.

Em 2004, havia 1,6 milhão de assinantes de serviços de banda-larga por ADSL e 350 mil, por cabo de TV por assinatura. A Telefónica lidera o mercado, com 715 mil assinantes de ADSL (34% do total), seguida pela Brasil Telecom (456 mil) e Telemar (429 mil). A Net, com seu produto “Virtua”, é líder no segmento cabo, com 153 mil assinantes¹¹. A expectativa dos investidores é que esses serviços venham a ter crescimento explosivo no país, repetindo nos próximos dois a três anos, a mesma taxa de expansão de 100%, ou mais, que apresentou nos dois últimos anos. Provavelmente, atenderão à demanda reprimida.

A TV por assinatura (cabo ou MMDS), que poderia vir a ser uma alternativa de infra-estrutura para serviços que requerem banda-larga, sobretudo acesso à Internet, está instalada em apenas 491 municípios brasileiros. Temos 60 mil quilômetros de cabo que poderiam servir a 9,2 milhões de domicílios em 215 municípios, mas a base de assinantes não ultrapassava 2,2 milhões, ao final de 2004. A tecnologia MMDS, presente em 315 municípios, poderia atender 20 milhões de domicílios, mas só conquistara 229,4 mil assinantes, no mesmo período. A televisão via satélite (DTH), teoricamente cobre qualquer rincão do Brasil, mas, na prática, também não atinge mais do que as áreas já servidas pelas outras tecnologias, onde capturou cerca de 1,2 milhão de assinantes, não raro hotéis ou domicílios de férias e fins-de-semana¹². Em suma, se já estão concentradas sócio-geograficamente nos municípios de mais alta renda, mesmo nestes, esses serviços só atingem a parcela da população que pode e está disposta a pagar o “preço de mercado” da assinatura mensal.

Assim, pouco a pouco, o Brasil está sendo dividido em uma região *inforrica* e em outra, *infopobre*. Na medida em que os investimentos se concentram nos municípios e bairros de maior renda, regulando-se tão somente pelas regras do regime privado, o atendimento à maior parte do

¹⁰ *Atlas Brasileiro de Telecomunicações*, op. cit.

¹¹ *Idem*.

¹² *Idem*.

País e às suas periferias urbanas passa a depender de um cada vez mais precário equilíbrio econômico-financeiro das concessionárias e, claro, da (má) vontade delas em investir na modernização tecnológica de suas redes e serviços nestas regiões menos rentáveis.

4.1. A conta do desequilíbrio

Apesar dos aparentemente expressivos resultados em termos de lucro bruto, as concessionárias parecem não ter muito a comemorar em termos de retorno do capital investido. Um estudo baseado no conceito de Valor Econômico Adicionado (VEA), realizado pela consultora Stern Stewart & Co., demonstra que se, da receita líquida, depois de deduzidas as despesas e impostos, ainda for calculada a depreciação e custos de capital sobre o investimento realizado, as concessionárias, em conjunto, acumularam um déficit de R\$ 34,4 bilhões, entre 1999 e 2004. Ou seja, no período, o retorno teria sido de 9% negativos sobre o capital investido¹³. Tal significaria que os investidores, quase cinco anos depois da privatização, ainda não estariam conseguindo recuperar o investimento feito até agora e, a rigor, estariam perdendo dinheiro.

É um resultado que provém, basicamente, de um balanço *estruturalmente deficitário* entre receitas e custos. Antes da privatização, quando 90% das linhas telefônicas residenciais encontravam-se nos lares das classes A e B, a assinatura básica custava apenas R\$ 0,44, sendo irrisória a tarifa do pulso, apenas 30% daquelas linhas geravam receitas superiores às despesas operacionais¹⁴. Ao longo dos últimos cinco anos, ocorreu uma forte expansão das linhas nas residências das classes C e D/E, acompanhada também por um incremento dos valores da assinatura e dos pulsos muito prejudicial ao assinante. No entanto, manteve-se aquela relação: 70% das linhas seguem deficitárias¹⁵. Números de 2002 mostravam que, para as diferentes concessionárias de telefonia local, o valor médio da conta de uma família da classe A ia de R\$ 94,70 (Telemar) a R\$ 96,70 (Telefônica), enquanto que nas classes D e E oscilava em torno dos R\$ 30,00, no limite do mínimo necessário para cobrir os custos de instalação, operação e manutenção das redes¹⁶. Seguindo a consultora Stern Stewart & Co., nestas classes de baixa renda, o investimento na expan-

¹³ Stern Stewart & Co., *A assinatura básica e o setor de telefonia fixa no Brasil, maio de 2005*, mimeo.

¹⁴ TELEBRÁS, *Manual de Planejamento e Controle Empresarial*, 1994, cit. in Marcos DANTAS, “Uma alternativa para as telecomunicações no cenário da ‘globalização’”, in *Comunicação & Política*, Vol. V, nº 1, jan-abr 1998, pgs. 7-48.

¹⁵ Fernando Xavier Ferreira, “Há necessidade de ajustes regulatórios para se atingir um equilíbrio dinâmico e competitivo”, apresentação no IV Seminário Telecom, 9/04/2002, apud Marcos Dantas, *A lógica do capital-informação*, op. cit., pg. 19.

¹⁶ Marcos Dantas, *op. cit.*, pg. 23.

são das redes e suprimento de serviços representou um VEA negativo por terminal de R\$ 233,00, o que gerou, para as três concessionárias fixas locais, entre 1999 e 2004, um VEA negativo acumulado, nesse segmento, de R\$ 13,5 bilhões, isto é, 39% daquele total de R\$ 34,4 bilhões apontado mais acima.

Na telefonia fixa, a receita deriva do uso, medido em pulsos ou em minutos. São os pulsos faturados, não a assinatura básica, que se traduzem em lucros para as operadoras. A assinatura visa apenas manter as condições de prestação continuada do serviço, nos intervalos de uso direto. No entanto, conforme um levantamento feito pela Anatel em mais de 200 milhões de registros de chamadas, 55% dos assinantes não consomem, em média, mais de 100 pulsos mensais, isto é, utilizam as suas linhas no limite da franquia já coberta pela assinatura básica. Na região da Telesp, 51% das chamadas não duram mais do que 4 minutos (equivalente a 1 ou 2 pulsos) e 31%, até 30 segundos (equivalente a 1 pulso). Na região da Brasil Telecom, 57,5% das chamadas não duram mais do que quatro minutos e, na da Telemar, 52,3%¹⁷. Este seria um bom indicador do limite da renda marginal do usuário de telefonia: algo em torno de R\$ 40,00 mensais, impostos incluídos. Aqueles que, para pagar a conta telefônica, não podem retirar esse valor de sua renda mensal, estão excluídos do sistema. O preço – elevado – da assinatura e dos subsídios cruzados embutidos no serviço tem sustentado a manutenção dessas linhas de VEA negativo. Mesmo se, por redução dos impostos ou do valor da assinatura, fosse possível rebaixar aquele limite, é duvidoso que viesse a ocorrer um acréscimo significativo de novos assinantes.

Nos anos 2000 e 2001, as concessionárias descobriram os limites de sua expansão ao se defrontarem com um sério problema de inadimplência: milhões de novos usuários deixavam de pagar suas contas, poucos meses depois de receberem suas linhas. Chegou-se a um momento em que, para cada linha nova instalada, outra linha era cortada. Desde então, a expansão da telefonia fixa estancou na faixa de 25,2 milhões a 25,39 milhões (máximo alcançado, em 2002) de residências atendidas.

A disseminação da telefonia fixa parece ter chegado aos seus *limites de mercado*, isto é, ao limite ditado pela renda marginal do consumidor. Única submetida a metas de universalização, a telefonia em regime público é obrigada a atender a qualquer pedido, num prazo máximo de uma semana, em qualquer localidade com mais de 300 habitantes (cerca de 70 residências). No entanto, *faltam pedidos*. Segundo informou um diretor da Telemar, em reunião do Conselho Consultivo

¹⁷ ANATEL, *Alteração da tarifação do plano básico do Serviço Telefônico Fixo Comutado na modalidade local prestado em regime público; conversão pulso-minuto*, apresentação ao Conselho Consultivo da Anatel, 14/02/2006.

da Anatel, em 67 localidades atendidas por esta empresa, não existe um único assinante do serviço; e em outras 1.000, existem, no máximo, 10 assinantes, em cada uma¹⁸. Ou seja, embora a operadora suporte, nesses lugares, a infra-estrutura necessária para o atendimento caso solicitada, a baixíssima renda e um eventual desinteresse cultural da comunidade pelo uso do meio técnico de comunicação, tornam a rede instalada quase inteiramente ociosa.

4.2. Tarifas

No STFC em regime público, as operadoras cobram uma assinatura básica com direito a até 100 pulsos de franquia e uma tarifa por pulso excedente¹⁹. Em horários noturnos e fins de semana é cobrada tarifa única correspondente a 1 (um) pulso. Nos serviços em regime privado, as operadoras praticam diferentes modalidades de cobrança: assinatura e minuto adicional no STFC; minuto com diferentes “pacotes” promocionais, no celular; assinatura mensal fixa na televisão por assinatura, no ADSL, em outros serviços. Existem também várias outras cobranças pouco percebidas pelo usuário final, tais como as tarifas de interconexão, os diferentes preços de chamada de fixo a celular ou de celular a fixo etc.

O preço da telefonia fixa em regime público é uma tarifa pública que entra na composição de algumas cestas de índices de inflação, além de afetar, mais do que outros custos de comunicações, os orçamentos familiares. Era, para as famílias, um custo irrisório até iniciar-se o processo de privatização: R\$ 0,44, a assinatura, e R\$ 0,02, o pulso. Visando tornar o Sistema Telebrás mais atrativo para venda, mediante a recuperação da sua capacidade de investimento, e poupar os futuros investidores privados dos ônus políticos que lhes adviriam caso introduzissem fortes realinhamentos tarifários, o Governo Cardoso tomou a si essa tarefa e realizou, a partir de 1995, sucessivos aumentos nas tarifas da telefonia fixa. Em dezembro de 1995, o preço da assinatura saltou para R\$ 2,70 e a tarifa de pulso, para R\$ 0,036. Em junho de 1997, um novo aumento elevou a assinatura residencial para R\$ 10,00 e o pulso para R\$ 0,058. Outros aumentos em seguida, acabaram por acumular, ao final do Governo Cardoso, um reajuste na assinatura residencial e no pulso de, respectivamente, 3.106,8% e 231%. Qualquer que seja o índice de inflação considerado no

¹⁸ Depoimento do Sr. Ercio Zilli ao Conselho Consultivo da Anatel, in Ata da 73ª Reunião do Conselho Consultivo da Anatel, 28/06/2005, pg. 15, disponível em <http://www.anatel.gov.br>, acessado em 19/03/2006.

¹⁹ O pulso é uma medida de cobrança relacionada à tecnologia eletromecânica que dominava as centrais de comutação até os anos 1990. Cada central era dotada de um medidor de pulso que controlava um certo número de li-

período, não chegará perto desses reajustes!

Ao mesmo tempo em que concedia esses aumentos abusivos nas tarifas de telefonia residencial, o Governo Cardoso promovia aumentos bem menores nos da telefonia comercial. Entre 1995 e 2001, a assinatura comercial aumentou 320,8%. Em 1995, a diferença entre a assinatura comercial e a residencial era de 1086%. Cinco anos depois, caíra para 55%. A razão alegada para tal “realinhamento” era justamente suprimir o subsídio cruzado pelo qual as receitas oriundas dos assinantes empresariais permitiam cobrir os déficits operacionais no atendimento a boa parte dos assinantes residenciais.

Depois da privatização, os reajustes passaram a ser praticados anualmente, por força dos contratos, com base no IGP-DI. Devido à influência do dólar na composição deste índice, o Governo Lula, em seu primeiro ano, viu-se diante da obrigação de conceder um reajuste de 38%, fato que não deixaria de levantar polêmicas. Um acordo foi negociado, pelo qual o reajuste diluiu-se ao longo do ano e, parcialmente, foi transferido para outros serviços. Atualmente, o valor da assinatura, dependendo da operadora, varia acima de R\$ 30,00, o que, devido aos impostos, pode representar para o usuário final uma conta mensal mínima não inferior a R\$ 40,00, quando não faz uso dos pulsos além do limite da franquia.

| Tabela 6 | | | | |
|--|-----|------------------------------------|-------------------------------------|---|
| Evolução da assinatura básica Telefônica (SP) | | | | |
| | | (1) Valor da tarifa aplicada | (2) Valor corrigido Pelo IPCA | (3) = (1) - (2) Diferença IGP-DI e IPCA |
| 1998 | Dez | R\$ 14,01 | R\$ 14,01 | |
| 1999 | Dez | R\$ 16,49 | R\$ 14,45 | R\$ 2,04 |
| 2000 | Dez | R\$ 19,77 | R\$ 15,38 | R\$ 4,39 |
| 2001 | Dez | R\$ 23,32 | R\$ 16,47 | R\$ 6,85 |
| 2002 | Dez | R\$ 26,57 | R\$ 17,75 | R\$ 8,82 |
| 2003 | Jul | R\$ 33,10 | R\$ 20,80 | R\$ 12,30 |
| 2003 | Dez | R\$ 31,15 | R\$ 20,80 | R\$ 10,35 |
| 2004 | Jul | R\$ 33,45 | R\$ 21,87 | R\$ 11,58 |
| 2004 | Set | R\$ 34,50 | R\$ 21,87 | R\$ 12,63 |
| 2004 | Dez | R\$ 35,94 | R\$ 21,87 | R\$ 14,07 |
| <i>Fonte: IDEC²⁰</i> | | | | |

Os contratos permitem às concessionárias praticarem variações de até 9%, para mais ou para menos, nos valores autorizados pela Anatel. Se praticam reajuste para mais em algum item da cesta tarifária, devem conceder outro, para menos, nas mesmas proporções, em outros itens da cesta. Tais variações serviriam para elas dotarem-se de flexibilidade nos mercados competitivos. Como, no entanto, detêm o monopólio da telefonia fixa em quase todo o País, passaram a utilizar

nhas, programado rigidamente para marcar a duração da chamada em ciclos de pequena duração. No Brasil, este ciclo é de 4 minutos. A digitalização tornou anacrônico este sistema que deve ser substituído pela tarifação por minuto.

²⁰ O autor agradece ao procurador do IDEC, Dr. Léo Sztutman, pelo acesso a esta tabela e estudos correlatos.

essa variação a favor do equilíbrio econômico-financeiro de seus balanços. Já que a maior parte da base de assinantes não consome mais do que a franquia de pulsos e a assinatura é *essencial* para a manutenção da infra-estrutura, as concessionárias forçaram os reajustes desse item para os seus limites superiores máximos, chegando a acumular, desde 1999, quase 15% acima do que já lhes seria permitido reajustar, apenas com base no IGP-DI. No reajuste do pulso, ao contrário, mostraram-se generosas e, no mesmo período, acumularam, em média, 22% abaixo do que poderiam reajustar

Percebe-se na *Tabela 6* que, pelo uso do IGP-DI como índice de reajuste somado à adoção a maior do multiplicador 1,09, os reajustes da assinatura básica vêm se fazendo sistematicamente acima da inflação para o consumidor. O IDEC²¹ calculou que, por este mecanismo, os usuários transferiram para as empresas concessionárias cerca de R\$ 13 bilhões, entre 1998 e 2004. Embora a tese possa estar, em princípio, correta, seria necessário calcular também, para obtermos números mais consistentes, a transferência inversa, das empresas para os consumidores pelos reajustes a menor dos pulsos e pela manutenção de redes e serviços em áreas deficitárias. Se os usuários reclamam que estão pagando acima do devido, as operadoras protestam que estão recebendo abaixo do retorno minimamente esperado. Ambas as partes podem estar parcialmente com a razão em suas alegações quanto a uma justa remuneração para os *serviços universais*, na medida em que se defrontam com uma situação de estrutural desequilíbrio que estaria a demandar políticas públicas criteriosas com vistas a uma correta solução deste problema.

5. Subsidiar o déficit das obrigações públicas

Se o nosso problema *ainda é* o de universalizar a infra-estrutura de acesso, numa sociedade marcada pela desigualdade de renda, e se o mercado não resolve este problema, trata-se de buscar uma alternativa de *subsídio* para os custos da universalização. Ou seja, quando as famílias não têm renda para custear minimamente um serviço que, numa sociedade dita “da informação e do conhecimento”, precisará também ser considerado um direito essencial, este custeio lhes deve ser assegurado por alguma política pública de transferência (direta ou indireta) de renda. Afortunadamente, no caso das telecomunicações, os recursos para isto já existem: trata-se do *Fundo de Universalização das Telecomunicações*, ou Fust, previsto na LGT e

²¹ O autor agradece ao procurador do IDEC, Dr. Léo Sztutman, pelo acesso a esta tabela e estudos correlatos.

criado pela lei 9.998/2000. Ele é formado por uma contribuição de 1% sobre o faturamento bruto de todas as empresas operadoras, tanto em regime público, quanto em regime privado. Religiosamente recolhido mês a mês mas até hoje ainda não aplicado em suas finalidades, o Fust já acumula, no Tesouro Nacional, um saldo de R\$ 4,5 bilhões. Em 2003, início do primeiro mandato do Presidente Lula, este saldo era de R\$ 2,1 bilhões.

A LGT e a Lei do Fust estabelecem que o Fundo se destina a cobrir “parcela de custo exclusivamente atribuível ao cumprimento das obrigações de universalização, que não possa ser recuperada com a exploração eficiente do serviço” (Artº 1º da Lei do Fust, que repete Artº 81 da LGT). Nos termos da lei, fica claro que o Fust se destina a empresas que operam em regime público, únicas obrigadas a arcar com os custos da universalização, ainda que todas as demais contribuam para ele. Neste sentido, pois, o Fust pode ser entendido *como um mecanismo universal (não-focado) de política de rendas*. Por outro lado, se estiver correta a interpretação segundo a qual o único serviço em regime público seria o STFC, então o Fust, para todos os efeitos práticos, somente poderia ser aplicado na universalização da telefonia fixa.

No entanto, a Lei do Fust restringe, a critério de interpretações, a aplicação direta desses recursos na pura e simples expansão da telefonia a quaisquer famílias de baixa renda, ao mesmo tempo em que determina a sua utilização no suprimento de “redes de alta velocidade” e “Internet” às escolas públicas, bibliotecas e outros serviços públicos. Ou seja, parece inibir a implementação de políticas de universalização da telefonia fixa com uso de recursos do Fust, ao mesmo tempo em que estimula a elaboração de projetos para a sua utilização na expansão de redes e serviços de banda larga, inclusive com suprimento de sistemas de computadores às escolas públicas. Problemas de interpretação legal provocaram ações na Justiça, inclusive da parte do PT e do PCdoB quando esses partidos estavam na Oposição, e desde então discute-se, sem solução, um encaminhamento para o Fust.

5.1. Um problema (ainda) sem solução

De fato, a Lei do Fust é complexa, contraditória, de difícil aplicação. Para esclarecê-la, o então Ministro Miro Teixeira decidiu enviar ao TCU, uma consulta com sete perguntas que, em resumo, diziam respeito à conexão de escolas públicas, por banda larga, à Internet²². Ou seja, ex-

²² Os documentos da consulta do Ministro das Comunicações ao TCU podem ser encontrados em <http://www.mc.gov.br/fust>.

cluíaam do exame os eventuais impasses jurídicos relativos à conexão telefônica simples, bem como todos os demais programas definidos na lei do Fust, cujo atendimento dependia apenas da universalização da telefonia fixa comutada. O TCU, claro, respondeu ao que lhe foi perguntado e deu a resposta que, aparentemente, nos termos da LGT e da Lei do Fust, poderia dar: a universalização da banda larga “não se enquadra” no STFC e, por isto, exigiria a criação de “uma *nova modalidade* de serviço a ser prestado em regime público”²³. Com base nesta decisão, a Anatel sentiu-se respaldada a pôr em prática uma antiga idéia de sua burocracia interna: criar um *novo serviço em regime público* para universalizar as redes de banda larga, com apoio dos recursos do Fust. Iria nascer a proposta de criação do Serviço de Comunicações Digitais – SCD, anunciado em 21 de agosto de 2003²⁴.

O SCD pretendia levar a conexão por banda larga a boa parte das residências e empresas existentes em todos os rincões do país, ao longo de um prazo inicial de cinco anos, em um processo similar ao já adotado antes, na telefonia fixa. Mas diferentemente desta, o SCD previa a expansão das redes e serviços a partir do atendimento, com recursos do Fust, das demandas das escolas, postos de saúde e outros serviços públicos. Como a rede, para chegar nestas instalações, atravessaria obrigatoriamente bairros e ruas de cidades e vilas maiores ou menores, a empresa concessionária poderia oferecer seus serviços, em condições comerciais, também aos moradores circunvizinhos, aos estabelecimentos empresariais próximos etc. Ou seja, o investimento inicial na expansão da rede exigiria a utilização dos recursos do Fust. Na medida em que os serviços correspondentes começassem a gerar retornos, a empresa concessionária poderia, gradativamente, reduzir seus “saques” contra o Fust e ampliar seus negócios com base na própria rentabilidade de uma rede já razoavelmente disseminada. Em resumo: para alavancar os investimentos necessários a uma acelerada disseminação das redes de banda larga em todo o País, os recursos do Fust seriam utilizados, por empresas privadas, como capital inicial não reembolsável a custo zero. O Fust, por esta proposta, se transformaria no mais barato dinheiro do mundo!

Para distribuir as concessões, a Anatel definiu novas áreas de outorga. Se, na telefonia fixa, estas eram apenas quatro, para o SCD, a Anatel optou por uma maior divisão: criou onze áreas. E se, na telefonia fixa, as áreas são contínuas, no SCD, elas seriam descontínuas de modo a relacionar uma região de renda mais alta (São Paulo, por exemplo) com uma outra de renda mais baixa (Espírito Santo, por exemplo). Ou seja, a empresa que recebesse a concessão para operar em

²³ Acórdão, Processo TC 005.302/2003-9, 9.2.1, in http://www.mc.gov.br/fust/acordao_TCU.htm, grifos meus – MD. Acessado em 20/03/2006.

²⁴ Renata dalla Dea, “Anatel anuncia criação de novo serviço público”, *Gazeta Mercantil*, 21/08/2003.

uma determinada área teria que atender a dois segmentos espacialmente distantes e separados um do outro, obrigando-se muito provavelmente a fazer uso de sistemas de terceiras operadoras para conectar as suas próprias redes e serviços.

A proposta do SCD não deixou ninguém satisfeito. As maiores operadoras não percebiam nenhum retorno potencial no investimento em concessões excessivamente fragmentadas, significando dizer que suas operações poderiam ficar a depender eternamente dos recursos do Fust. Além disso, como seria natural, temiam a entrada de novos concorrentes, justo em um mercado para o qual olhavam como alternativa de futuro, na medida em que a expansão, inclusive tecnológica, da telefonia tradicional já chegava aos seus limites²⁵. Entre as operadoras menores que, poder-se-ia imaginar, seriam as mais favorecidas pelo modelo do SCD, as dúvidas eram igualmente grandes. Havia quem defendesse fragmentar ainda mais as áreas de outorga, pois conforme o desenho proposto somente as seis ou sete maiores operadoras se interessariam pelas concessões²⁶. Outras autorizatárias, eventuais candidatas a uma concessão, questionavam a própria natureza do SCD enquanto serviço em regime público, sob cujas regras e obrigações não estavam habituadas a trabalhar²⁷. Por fim, advogados argüiam que o SCD não teria sustentação jurídica, pois o presidente da República, nos termos da LGT, poderia criar, por decreto, alguma nova *modalidade* de serviço, mas não um *novo serviço*²⁸.

É possível afirmar que também dentro do Governo Lula a proposta da Anatel não encontrava muitos defensores. E, de fato, substituído Miro Teixeira nas Comunicações, pelo deputado Eunício de Oliveira e, na Anatel, o presidente por ele indicado, o sindicalista Pedro Jaime Ziller, pelo indicado por Oliveira, Elifas Gurgel do Amaral, a proposta começaria a definhir, até desaparecer do noticiário. Como gastar o dinheiro do Fust permaneceu sendo um problema sem solução.

5.2. Onde está (de fato) o problema

O senso comum acredita que o contingenciamento do Fust deve-se à política de superávits fiscais perseguida pelo Governo. Embora tal possa ser parcialmente verdadeiro, é fato que a utilização desses recursos tem esbarrado em problemas legais, o que leva muitos a advogarem mudanças na Lei 9.998/2000, ou mesmo na LGT, ou até a elaboração de uma nova lei.

²⁵ Thais Costa, "Serviço de comunicações digitais pode ser alterado", *Gazeta Mercantil*, 17/03/2004.

²⁶ I. Cristoni, "SCD: empresas querem mais áreas de concessão", *Telecom On-line*, 15/03/2004

²⁷ "Faltarão interessados para o SCD, diz presidente da Hispamar", *Teletime News*, 16/03/2004.

²⁸ Thais Costa, *op.cit.*

Pode-se imaginar o que seria, agora, o debate sobre uma nova lei, sabendo todos que existem mais de R\$ 4,5 bilhões recolhidos no Tesouro para serem gastos em um programa de natureza social – ou em *programas* de natureza social?...

Embora mal elaborada, a Lei do Fust não precisaria ser mexida para permitir a sua implementação. Em primeiro lugar, porque ela trata da universalização da telefonia fixa nas “comunidades de baixo poder aquisitivo”, escolas, bibliotecas, postos públicos de saúde, delegacias de polícia, instalações militares de fronteira etc. Para isto, bastaria tão somente a Anatel ter definido os critérios técnico-contábeis que permitiriam calcular e auditar “a parcela de custo exclusivamente atribuível ao cumprimento das obrigações de universalização de serviços de telecomunicações, que não possa ser recuperada com a exploração eficiente do serviço” (Artº 1º da Lei 9.998/2000). Por que, seis anos depois de sancionada a lei, isto ainda não foi feito é uma pergunta que somente a Anatel poderia responder.

Em segundo lugar, a Lei prevê levar a banda larga a escolas, bibliotecas e instituições de saúde. Neste ponto, o TCU considerou necessária a criação de uma nova modalidade de serviço em regime público, pois o STFC não contemplaria tal possibilidade. Como o conceito de *modalidade* pressupõe um *serviço*, ou bem se criaria um novo serviço, ou bem se criaria, no STFC, uma nova modalidade. Sobre esta dificuldade, o acórdão do TCU nada diz.

Embora sujeito a interpretações jurídicas, não está claro que o Executivo não possa criar um novo serviço em regime público. O artº 64 da LGT define que “comportarão prestação no regime público as modalidades de serviço de telecomunicações de interesse coletivo, cuja existência, universalização e continuidade a própria União comprometa-se a assegurar”, acrescentando, em parágrafo único, que “*incluem-se* neste caso, as diversas modalidades” do STFC. Resta saber se, em nome da União, pode agir apenas o Poder Executivo, ou necessariamente, neste caso, se precisará ouvir antes o Congresso Nacional. É uma dúvida para a qual haverá advogados defendendo ambas as hipóteses.

No entanto, a LGT *não define o que seja STFC*. A definição *técnica* do STFC encontra-se no seu regulamento, recentemente reeditado, onde ele é definido como um serviço de telecomunicações que se utiliza de “processos de telefonia”. Como “processos de telefonia”, o regulamento define aqueles que utilizam técnica de transmissão “nos modos 3,1 kHz-voz ou 7 kHz-áudio ou até 64 kbit/s irrestrito, por meio de fio, radioeletricidade, meios ópticos ou qualquer outro processo eletromagnético”. Nada impede, além do bom senso técnico, modificar essa definição. Por que, como processos de telefonia também não se podem definir técnicas de transmissão acima de 64 kbits/s? Uma mera mudança no regulamento, algo bem mais simples de se fazer, cumpridos os ne-

cessários rituais, do que mudar a Lei, permitiria incorporar a banda larga ao STFC e executar a orientação do TCU quanto à criação de uma nova modalidade de serviço. Não que esta criação fosse em si necessária, uma vez mudado o regulamento. Mas seria política e operacionalmente recomendável (facilitaria, por exemplo, a contabilidade do reembolso) criar-se uma nova modalidade, com novas áreas de outorgas e planos de metas, para abrigar um projeto de universalização da banda larga a, pura e simplesmente, acrescentar novas metas àquelas já assumidas pelas atuais concessionárias. Sem ofender a LGT, estas concessionárias até poderiam participar da nova modalidade, disputando as concessões com outras candidatas.

O problema real, não declarado, que se oculta nas polêmicas sobre o Fust, é o fato de todas as operadoras serem obrigadas a contribuir para ele, mas apenas as concessionárias em regime público poderem fazer uso dos recursos. Ora, o Fust *é um instrumento de política de rendas*. Quando todas as operadoras contribuem, significa dizer que todo usuário de serviços de comunicações, em especial as grandes empresas e famílias de mais alta renda, estão contribuindo para um fundo que deve subsidiar o acesso às comunicações pelos usuários de baixa renda. *O canal dessa transferência só pode ser uma empresa comprometida com o regime público.*

Enquanto são criados obstáculos à utilização do Fust, pretende-se forçar uma reforma legal, após a qual, também as prestadoras em regime privado teriam acesso a esse dinheiro. Como vimos acima, elas não gostariam, porém, de assumir as obrigações do regime público. Para atendê-las seria necessário, no entanto, rever o próprio conceito do Fundo, cuja razão de ser é o reembolso de déficits *operacionais* oriundos da universalização, não o *financiamento* barato de novos investimentos, através de uma taxa compulsória de natureza pública recolhida por todos os usuários de serviços de telecomunicações. Na próxima legislatura, o assunto deverá voltar à baila, com ainda maior ênfase.

6. Conclusões e recomendações

Este texto procurou mostrar que, após um primeiro momento promissor nos anos imediatamente seguintes à privatização, a expansão da telefonia fixa foi detida pelos limites da baixa renda de nossa população. Quase metade das residências brasileiras não possui linhas telefônicas fixas e metade das escolas públicas brasileiras também estão fora do sistema. Não é princípio econômico ou social que o atendimento por telefonia fixa restrinja-se a uma parte, mesmo que majoritária, da sociedade. Em quase todos os países da OCDE, a teledensidade é próxima ou superior a 70% (chega a ser de 100%, na Suécia), indicativo claro de atendimento a todos os lares desses

países. Entretanto, a efetiva universalização implica em custos e taxas de retorno que o investimento privado, ainda mais quando submetido às pressões da concorrência, terá dificuldade de perseguir. Nos países da OCDE, a universalização foi alcançada *antes* e, não, *depois* da privatização de seus operadores públicos.

A prestação de um serviço que se queira universal e continuado, impõe obrigações e ônus ao prestador. Se este é investidor privado, é legítimo que busque seu lucro. Seu negócio, porém, é posto sob constante pressão da concorrência não submetida às mesmas obrigações e ônus. Por outro lado, onde chega a universalização por força das obrigações contratuais, mas não chega a concorrência devido às leis do mercado, o usuário do serviço universal pode vir a se encontrar sob situações desfavoráveis ditadas pela condição monopolista do prestador privado. A tarefa principal do poder público passaria a ser a de *regulamentar este quase-monopólio*, pois o mercado, como a realidade brasileira tem mostrado, não detém este poder por si só, já que nem sempre funciona justamente ali onde, para as políticas públicas, mais interessariam a universalização dos serviços. *A pobreza só é atendida se subsidiada* – explícita ou implicitamente. Logo, se dinheiro público ou alguma forma de transferência de renda, distorcendo as regras do mercado, são necessários para a consecução de políticas públicas, far-se-á necessário estabelecer regras de direitos e obrigações entre o Estado e os investidores que, ao fim e ao cabo, farão desse investimento, deontologicamente, uma forma de serviço público. Por isto, as empresas encarregadas da universalização *são delegadas do poder público para implementar políticas do interesse do Estado, da sociedade e, portanto, dos governos*. Nesta mesma condição, podem também reivindicar uma certa proteção contra a *concorrência predatória*.

Para enfrentar as nossas gritantes desigualdades socioeconômicas que exigem a intervenção do Estado em políticas que visem diminuir ou mesmo superar a pobreza e a exclusão social, será necessário sustentar o conceito de *regime público* na modelagem normativa das comunicações. Vimos que devido a este conceito – e suas normas – todos os municípios brasileiros e milhares de pequenos povoados são atendidos por uma rede telefônica fixa. É legítimo perguntar se, caso o mesmo conceito, suas normas e contratos tivessem também sido estendidos à telefonia celular, não estaria ela também presente em todos os municípios brasileiros e melhor distribuída nos interstícios interurbanos.

Emergindo novas tecnologias e avançando a convergência tecnológica e empresarial nas comunicações, o próprio conceito de universalização não pode mais se restringir à telefonia fixa. Esta tecnologia já se encontra nos seus limites de evolução e, na situação histórica atual, qualquer projeto de inclusão social envolve também e necessariamente *inclusão informacional* – oferecer

aos pobres e excluídos condições de infra-estrutura e de *acesso ao conhecimento* que lhes permitam disputar as novas oportunidades de trabalho e renda abertas pela sociedade da informação e do conhecimento. Neste cenário, acesso à Internet, à educação a distância, ao teletrabalho, à telemedicina, entre outras possibilidades, tudo isto visto não como apanágio de uns poucos mas como *direitos de todos*, exigirá a universalização, também, da infra-estrutura apropriada, ou seja, das redes de TV digital, telefonia celular e banda larga.

A expansão da telefonia fixa pôde ser financiada pela geração de caixa das concessionárias, até alcançar a extremidade da renda marginal da população. Poderá talvez avançar além daí, mas só se através de alguma redução no valor das assinaturas combinada com algum aporte de subsídios extras. Mas a universalização de outras tecnologias exigirá, seguramente, um investimento inicial que não poderá ser alavancado exclusivamente pelas atuais ou eventualmente novas concessionárias. A infra-estrutura da rede telefônica fixa, à época da privatização, já cobria todos os municípios brasileiros, podendo atender à maioria das residências (mas só servindo a 25% delas), e penetrara em milhares de lugarejos. As novas redes para banda-larga, ao contrário, ainda se concentram apenas nas áreas onde estão os mercados efetivos.

O poder de compra do Estado poderia ser utilizado para expandir as redes de banda larga. Escolas públicas, hospitais e postos públicos de saúde, delegacias de polícia, postos de atendimento da Previdência Nacional, um conjunto de outros serviços de interesse do cidadão, assim como o geral da gestão pública, muito se beneficiariam se servidos por redes de banda larga. A demanda em larga escala, dentro de programas governamentais, favoreceria a redução dos custos da expansão pioneira da infra-estrutura. Por outro lado, em muitos casos, como na Educação básica e no atendimento primário à saúde, as responsabilidades cabem principalmente aos estados e municípios, levando à fragmentação de políticas e recursos. A falta de recursos em boa parte dos municípios dificultaria, assim, esta utilização do poder de compra estatal mas, por isto mesmo, vem a ser um argumento a mais para a utilização dos recursos do Fust em programas de universalização da banda larga, “puxados” pela demanda pública de serviços a cargo de estados e municípios. Mas estes recursos, recolhidos dos consumidores, não podem ser usados como *capital inicial* de investidores, conforme pretendia o projeto do SCD, devendo sê-lo para cobrir *custos deficitários*, conforme está corretamente definido na atual legislação.

A concorrência efetiva está conseguindo crescer em menos de 300 municípios brasileiros e tem condições de avançar em até, no máximo, 450 ou 500 deles. A concorrência, como os fatos mostram, se limita às cidades ou regiões com maior potencial de mercado. Ela interessa às empresas e às camadas sociais de alta renda, mas não deveria ocupar as prioridades das discussões e

políticas públicas, se estas têm por metas a universalização do acesso e a infoinclusão da maioria pobre e miserável. Por outro lado, os interesses que a motivam e as oportunidades de negócio que esses interesses atraem não podem ser ignorados, nas condições do atual padrão capitalista de acumulação.

A concorrência se consolida nos segmentos de mercado para onde acorrem investidores interessados em implantar suas próprias redes. A oferta de sistemas tecnológicos relativamente mais baratos, como as redes Wi-Fi e Wi-Max, facilita a entrada desses investidores. Aqui, o melhor que Governo e Agência reguladora têm a fazer é cumprirem a lei: não criar empecilhos à multiplicação de negócios com base nestas e em outras tecnologias, sob as regras do regime privado. Cabe ao investidor avaliar os seus ganhos e perdas possíveis, suas vantagens e desvantagens competitivas, e decidir pela entrada, ou não, em um dado segmento de mercado. A Globopar, por exemplo, apostou na evolução das redes de cabo rumo à oferta plena de serviços de telecomunicações. Enfrentou dificuldades, encontrou as soluções de mercado e, agora, como acaba de anunciar, parece que começará a colher os frutos de sua visão estratégica, ao associar-se à Telmex, na Embratel. A Embratel sob controle da WorldCom/MCI, ao contrário, apostou na intervenção do Estado, via Anatel, em negócios privados, impondo a terceiros investidores regras prejudiciais a estes mas favoráveis a ela. Foi levada a uma situação quase falimentar e, também via solução de mercado, trocou de mãos, em seguida associou-se à Globopar, e parece ter encontrado sua saída estratégica, pelo acesso que passará a ter a uma rede pré-existente de infra-estrutura²⁹.

O Estado, claro, via leis e regulamentos, precisa assegurar um bom ambiente para os negócios. Mas não pode, em nome deste princípio, ofender as próprias regras dos negócios e do mercado. Não lhe cabe, digamos assim, revogar a lei da gravidade – de resto, impossível. Devemos assumir como lei: *a concorrência se estabelece onde há mercado que a justifique*. Nas condições socioeconômicas brasileiras, o monopólio prevalecerá em boa parte do território nacional, nas regiões, cidades ou bairros onde a economia não dinamiza os negócios, nem promove a renda da população. As políticas e regulamentações públicas, por isto, precisam *priorizar* a normatização e fiscalização das empresas concessionárias em regime público, ali onde são detentoras de quase-monopólios, secundarizando discursos e preocupações com o mercado e priorizando o atendimento às camadas mais pobres e carentes de nossa população.

Os impasses que se acumulam nos nossos diversos segmentos de comunicações, ao mesmo tempo em que novas tecnologias e serviços nos chegam inexoravelmente, exigirão um reordena-

²⁹ “Com Embratel, Net entra na telefonia comercial”, *O Globo*, 22/03/2006.

mento legal e regulatório que reconheça os avanços e limites do atual modelo e prepare um novo salto, mais universal e democrático para as comunicações brasileiras. Seria altamente recomendável que, desta vez, a discussão fosse franca e aberta. Os interesses são múltiplos, divergentes, mas todos são legítimos. Numa sociedade democrática, cabe fazê-los se posicionar sem subterfúgios e encontrar a solução que permita abrigar, consensualmente, aquilo que for essencial para todos e cada um. Numa negociação assim, sempre todos perdem alguma coisa. Mas se a grande maioria pobre e excluída puder ganhar mais no primeiro momento, também ganharão os negócios mais adiante, ampliando-se os mercados e, nisto, o uso e consumo rentável dos serviços de telecomunicações.

Rio de Janeiro, 01 de novembro de 2006