



ANÁLISE CRÍTICA DO DESEMPENHO DA ANATEL NO PERÍODO DE 2000 A 2003

Bernardo Felipe Estellita Lins
Consultor Legislativo da Área XIV
Comunicação Social, Informática,
Telecomunicações, Sistema Postal,
Ciência e Tecnologia

ESTUDO

SETEMBRO/2004



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

SUMÁRIO

Introdução e Sumário Executivo	3
1. O ambiente institucional das telecomunicações.....	9
1.1. Atribuições da ANATEL.....	9
1.2 Estratégias de política da Anatel.....	10
Proteção do consumidor	11
Fiscalização.....	12
Despesas do órgão	12
Quadro de pessoal.....	13
1.3 Perspectivas institucionais	14
2. Resultados na regulação de telefonia fixa.....	16
2.1 Uso efetivo da infra-estrutura e resultados das metas de universalização	16
2.2 Tratamento do consumidor, qualidade do serviço e reajustes tarifários.....	19
Reclamações junto a órgãos de proteção ao consumidor	19
Atendimento no <i>call-center</i> da Anatel.....	19
Pesquisas de satisfação.....	20
Indicações sugeridas pelas pesquisas e reajuste tarifário	21
2.3 Arbitragem de conflitos de Interconexão e desagregação	23
2.4 Fiscalização dos serviços.....	26
2.5 Perspectivas da competição no STFC	26
3. Resultados na regulação de telefonia móvel	30
3.1 Evolução dos serviços de telefonia móvel	30
3.2 Satisfação do usuário	31
3.3 Perspectivas: concentração econômica e convergência.....	32
4. Universalização dos serviços de telecomunicações e perspectivas de convergência	35
4.1 Situação atual da universalização e contingenciamento do Fust.....	35
4.2 Perspectivas do Serviço de Comunicação Digital	38
Conclusões	40
Referências Bibliográficas	42

© 2004 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citado o autor e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

ANÁLISE CRÍTICA DO DESEMPENHO DA ANATEL NO PERÍODO DE 2000 A 2003

Bernardo Felipe Estellita Lins

INTRODUÇÃO E SUMÁRIO EXECUTIVO

Este trabalho é uma extensão de estudo anteriormente elaborado, sobre o desempenho da Anatel no período de 1998 a 2000¹. Nos três anos subsequentes, os problemas e desafios enfrentados pela agência reguladora das telecomunicações modificaram-se substancialmente. Encerrado o processo de privatização e alcançada uma densidade de telefonia que, na prática, equivale ao pleno atendimento dos consumidores aptos e dispostos a pagar pelo serviço, novas dimensões da atividade regulatória acabaram por surgir.

Um primeiro aspecto diz respeito à preservação da qualidade do serviço e do grau de modernização da planta instalada do Sistema de Telefonia Fixa Concentrada - STFC. A elevada ociosidade da malha, com cerca de dez milhões de linhas disponíveis, tornou desvantajosa a sua expansão, desestimulando investimentos em infra-estrutura. A fiscalização ainda insuficiente da Anatel sobre as empresas do setor, apontada em sucessivos relatórios de sua Ouvidoria, tornou-a dependente de informações prestadas pelas próprias operadoras, dificultando um acompanhamento efetivo dessas questões.

Um segundo desafio a cada dia mais premente refere-se à universalização dos serviços. A Anatel envolveu-se, nos últimos três anos, em um impasse quanto à implementação dessa política, em decorrência de ação promovida por membros do Congresso Nacional questionando suas licitações. Ficou claro, nesse processo, que a agência não dispunha de adequada interação com o Executivo e o Legislativo, ou não desejava utilizar-se dela, no sentido de promover ajustes na LGT para superar contradições entre esta e a Lei do Fundo de

¹ Lins, Bernardo E. (2001). "Análise crítica do desempenho da Anatel no período de 1998 a 2000". Estudo técnico da Consultoria Legislativa. Brasília: Câmara dos Deputados. *Mimeo*.

Universalização dos Serviços de Telefonia - Fust. As soluções encaminhadas para superar o problema resultaram na concepção de um novo serviço, o SCD – Serviço de Comunicação Digital, que será discutido neste trabalho. O preço de se retardar a universalização, porém, poderá ter sido elevado, prejudicando a aplicação dos recursos do Fundo em áreas para as quais gerou-se uma expectativa de novos serviços junto à sociedade, como educação, saúde e segurança.

Na telefonia fixa comutada, a indefinição quanto a um projeto de universalização de acesso, que seria viável mesmo sem se modificar a lei vigente, cristalizou uma situação em que o acesso dos usuários de baixa renda ao serviço passou a dar-se, em parte, por meio do telefone pessoal pré-pago, esgotando-se a política para tal finalidade e consolidando o celular como um substituto ao telefone fixo, com diversas desvantagens, em vista das altas tarifas desse serviço.

Um terceiro desafio refere-se ao esgotamento do modelo de competição que fundamentou a política de regulação das telecomunicações. Esse esgotamento resultou, sobretudo, do elevado poder de monopólio das empresas incumbidas em suas áreas e da facilidade que estas encontraram para implementar práticas protelatórias diante das exigências de abertura à competição. A atuação modesta da Anatel em problemas como o desajuste das tarifas de interconexão diante das mudanças observadas no fluxo de tráfego de telefonia e na expansão dos serviços de acesso à Internet exacerbou essa postura. O episódio da obtenção de documentos na sede da Telefônica, em abril de 2004², sugerindo um ensaio de formação de cartel associado à venda do controle acionário da Embratel, foi apenas mais um episódio nesse complexo processo.

Outro desafio emergente, que se tornou palpável em 2003, será a crescente participação do Poder Judiciário na prática regulatória, em função de demandas dos participantes no mercado. A decisão em primeira instância sobre os reajustes das tarifas do Serviço de Telefonia Fixa Comutada sugeria que o recurso à justiça seria um instrumento viável ao consumidor para reduzir os preços dos serviços e estabelecer limites aos efeitos macroeconômicos da indexação das tarifas de telefonia, que afetam por sua vez os índices oficiais de inflação. A decisão do STJ a respeito da matéria, porém, repôs a validade dos contratos de concessão, praticamente descartando essa possibilidade. Fica, no entanto, o caminho aberto para conflitos entre operadoras.

² “Teles querem Embratel para cobrar ‘pelo teto’”. Folha de São Paulo. Caderno “Dinheiro”. 25/4/2005.

Para examinar esses aspectos, o trabalho foi assim organizado: na primeira seção, é apresentado o ambiente institucional das telecomunicações hoje. A situação institucional interna da Anatel passa por um momento de transição que poderá vir a ser importante. O quadro de servidores deverá modificar-se, em virtude da realização, com alguns anos de atraso, de concurso público. Isto ensejará uma revisão de algumas práticas do órgão, processo que poderá ocorrer concomitante à revisão dos contratos de concessão no próximo ano, dando lugar a um complexo movimento de pressões por parte do Estado e das operadoras.

Outro problema abordado nessa seção é a promoção dos valores públicos, em especial o da transparência da gestão. A Anatel, talvez por razões práticas, vem reduzindo gradualmente a oferta de informações ao público em geral, tais como indicadores de desempenho e dados consolidados do setor, e privilegiando a publicação de relatórios consolidados e a divulgação de informações a seus regulados, tais como atos, portarias e decisões. Os mecanismos de acompanhamento, em especial as audiências públicas e a atuação do Conselho Consultivo são brevemente comentados com esse mesmo enfoque.

As relações da Anatel com os demais players e as estratégias de política seguidas pela agência são brevemente discutidos. Não há, nesse aspecto, um histórico de dados ou fatos compilados que fundamentem uma evidência de captura do regulador. Tal risco, porém, é perene, e merece ser comentado, ainda que em termos hipotéticos.

A conclusão dessa seção tem um tom pouco entusiástico. A Anatel é, hoje, uma agência fragilizada quanto à sua autonomia e independência. As pressões sobre suas decisões são a cada dia mais agressivas e ela não está se aparelhando adequadamente para tratá-las. Recursos como a crescente publicidade de seu processo decisório, a formalização de seus procedimentos e uma melhor utilização dos veículos de discussão pública do seu papel revelam-se insuficientes para preservá-la como arena das questões regulatórias. A falta de articulação com outras instâncias do governo e a atitude burocrática ao tratar dos problemas do consumidor, aliadas à falta de criatividade no exame da questão da competição no setor, criaram um clima de desencanto com a agência.

Isto não é, necessariamente, erro da própria agência. Um órgão regulador deve impor-se limites quanto a suas competências, quanto ao tamanho e ao perfil do seu quadro funcional e quanto ao porte dos seus gastos. Tais limites, porém, devem ser claramente estabelecidos pelo próprio regulador, de modo a que a sociedade tenha uma expectativa clara, previsível e

passível de ser atendida quanto ao poder da agência e ao seu campo de atuação. E outras instâncias de governo que exerçam as funções das quais a agência abra mão deverão ser prestigiadas e uma colaboração pró-ativa deve ser estimulada.

Na segunda seção do trabalho, os problemas da telefonia fixa são abordados. Entre os aspectos examinados, dá-se ênfase ao uso efetivo da infra-estrutura, que apresenta, nos últimos quatro anos, elevada ociosidade. O excedente de linhas resulta em custo para o usuário e é, em grande parte, resultado da política de antecipação das metas de universalização conduzida pela Anatel.

Os efeitos desse custo sobre as tarifas ao consumidor é, porém, pequeno. Os elevados reajustes são o resultado, sobretudo, de compromissos de contrato assumidos pelo Estado no processo de privatização do setor. Também contribuiu para os atuais níveis das tarifas a benevolência da Anatel na ponderação dos índices entre os elementos da cesta de serviços de telefonia, permitindo um menor reajuste da taxa de instalação em troca de maiores reajustes na tarifa básica e no valor do pulso.

Reajustes tarifários e práticas agressivas de atendimento e cobrança acabaram por minar a relação entre consumidor e concessionária. A ampla disponibilidade de linhas e a elevação da qualidade técnica dos serviços são reconhecidos, mas problemas associados aos valores das contas, às práticas de cobrança e à extinção dos serviços de balcão colocam os serviços de telefonia no topo do ranking de reclamações junto às entidades de proteção ao consumidor.

Relações entre provedores também têm sido objeto de polêmica. O conflito entre operadoras de longa distância e locais sobre os valores de tarifas de interconexão, a dificuldade encontrada pelas espelhos para utilizar infra-estrutura das incumbidas e as disputas em relação ao acesso aos serviços de Internet são alguns dos problemas que demandarão da Anatel grande esforço regulatório. A posição pouco confortável da Anatel na administração desse problema, na verdade uma questão de grande complexidade técnica e comercial, não está ajudando a resolver as polêmicas que se instalaram.

Outro problema que já existia desde os primeiros tempos da Anatel e que deveria estar resolvido, mas que se perpetuou nos últimos três anos, é a escassa fiscalização da agência sobre as empresas outorgatárias. Embora a regulação por teto de preço dispense uma fiscalização contábil de receita, outros aspectos, tais como as práticas comerciais e de

atendimento, o acompanhamento de metas de universalização e de qualidade, a oferta de interconexão e os parâmetros técnicos de operação da infra-estrutura demandariam um relevante esforço da Anatel em acompanhar de perto as empresas do setor.

A conclusão do capítulo enfoca o fracasso do modelo de competição, nos termos em que foi originalmente formulado, para os serviços de telefonia fixa comutada local, dado que a participação das empresas-espelho não alcança 5% do mercado. A construção de um novo modelo demandaria uma revisão do papel das empresas-espelho, da política de controle e gestão da infra-estrutura e da formulação de regras de desagregação da infra-estrutura e de tarifação de seus elementos, sendo hoje dificultada pelos compromissos contratuais assumidos.

Na terceira seção do trabalho é examinada a evolução da telefonia móvel que, seguindo uma tendência também observada em outros países, vem-se revelando uma história de sucesso. Aspectos relacionados com o crescimento da infra-estrutura e com a evolução das tarifas são examinados e algumas diferenças regionais são apresentadas.

Parte do sucesso comercial da telefonia pessoal reside na aceitação do serviço pré-pago, que responde por cerca de 78% da base instalada. A competição entre as empresas, hoje uma realidade em todas as regiões, aliada a tarifas de interconexão favoráveis, limita o crescimento das tarifas ao usuário e preserva um ambiente que lhe é favorável, com promoções e ofertas.

Um problema em potencial, no entanto, começa a definir-se, com a crescente oligopolização do serviço. As três principais operadoras, Vivo, Claro e Tim, têm alcance nacional e respondem por cerca de 82% do tráfego total.

Discute-se, enfim, a estratégia das empresas do setor, que em sua maioria operam um mix de produtos bastante completo, com telefonia local fixa e móvel, telefonia de longa distância, serviços de banda larga e comunicação de dados. Se hoje, em suma, a telefonia celular é um substituto ao telefone fixo, amanhã será um complemento, no contexto de uma estratégia corporativa mais complexa.

A seção seguinte examina a universalização dos serviços de telecomunicações fazendo, de início, um breve histórico, em que os problemas jurídicos existentes são apontados. Também o contingenciamento do Fust e a criação do SCD são brevemente discutidos.

O Serviço de Comunicação Digital foi concebido como uma solução jurídica que contornasse o conflito de redação existente entre a LGT e a Lei do Fust. Parte da motivação para a implantação do SCD, porém, resulta da perspectiva de convergência entre serviços de telefonia fixa, móvel e de banda larga.

Nesse contexto o SCD poderia ser posicionado como um embrião da oferta de serviços de infra-estrutura de rede desvinculados de serviços diretos ao usuário. Mais do que oferecer o acesso à Internet e a aplicações educacionais, de saúde ou de segurança, o SCD poderia dotar certas áreas de uma infra-estrutura de banda larga disponível à desagregação, financiada com recursos do Fust.

A discussão da convergência não se esgota, porém, na oferta de um mecanismo de competição de características novas. Envolve aspectos de produção e veiculação de conteúdo, tornando mais complexa a discussão da atuação dos outorgatários.

As conclusões do trabalho são pouco otimistas. Por um lado, apontam para a crise do modelo de agências reguladoras como um todo, em virtude dos problemas inerentes à sua implementação rápida e no contexto de um marco jurídico incompleto. As modificações propostas pelo Poder Executivo, consolidadas no Projeto de Lei enviado ao Congresso em 2004, procuram ajustar o modelo sem comprometê-lo. No entanto são, em alguns casos, cosméticas ou de pouca eficácia, retomando uma doutrina de serviço público burocratizante.

Talvez os problemas enfrentados pela Anatel e pelas demais agências sejam também reflexo das limitações hoje existentes na administração pública como um todo: falta de um modelo de organização institucional eficiente, incapacidade de inovar na gestão pública, falta de uma visão de país com objetivos de longo prazo, falta de uma agenda bem definida. Nesse ambiente, é inevitável que o foco das discussões relevantes termine por centrar-se na acomodação de interesses locais, de pressões fiscais e de metas macroeconômicas, perdendo importância a visão estratégica do que se deseja para o setor e do que é relevante para preservar os investimentos já realizados.

1. O AMBIENTE INSTITUCIONAL DAS TELECOMUNICAÇÕES

1.1. Atribuições da ANATEL

Internamente, a Anatel enfrentou, nos últimos três anos, alguns problemas institucionais importantes, cujas raízes devem ser rastreadas ao processo de criação da agência.

Ao ser criada pela Lei Geral de Telecomunicações, a Anatel recebeu um mandato amplo, que incluía, entre outras, as atribuições constantes da Tabela 1.1.

Tabela 1.1 – Principais atribuições da Anatel relativas aos serviços prestados em regime público

ATRIBUIÇÃO	PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO SOCIAL	DISPOSITIVO DA LGT
Implementar a política nacional de telecomunicações	Conselho Consultivo	Art. 19, I Art. 35, I
Propor ou eliminar modalidade de serviço	Consulta pública prévia Conselho Consultivo	Art. 19, III Art. 35, II
Propor o Plano Geral de Outorgas	Consulta pública prévia Conselho Consultivo	Art. 19, III Art. 35, I
Propor o Plano de Metas de Universalização	Consulta pública prévia Conselho Consultivo	Art. 19, III Art. 35, I
Expedir normas concernentes ao serviço	Consulta pública prévia	Art. 19, IV Art. 42
Editar atos de outorga e extinção de exploração de serviço		Art. 19, V Art. 22, V
Celebrar e gerenciar contratos de concessão e fiscalizar os serviços		Art. 19, VI
Acompanhamento e revisão das tarifas		Art. 19, VII

Em qualquer caso, o Conselho Consultivo e a Ouvidoria poderão requerer informações e fazer proposições e apreciações críticas a respeito da matéria (art. 35, IV, e art. 45, parágrafo único, da LGT).

Merecem destaque os aspectos relacionados com a edição de atos de outorga dos serviços prestados em regime público, bem como a administração dos respectivos contratos e de sua revisão. Tais atos encontram-se na alçada do Conselho Diretor e da administração da agência, que podem tomar decisões sem consultar previamente outras instâncias. Curiosamente, são precisamente esses aspectos que suscitam o maior número de reclamações de usuários do serviço.

1.2 Estratégias de política da Anatel

As relações da Anatel com os demais *players* no governo e no mercado estão condicionados pela estrutura e pelos processos de trabalho estabelecidos na Lei Geral de Telecomunicações. Alguns aspectos relevantes nessas relações são enumerados na tabela 1.2.

Em linhas gerais, observa-se que os aspectos relevantes da regulação do setor estão delimitados pelos contratos firmados à época da privatização. Esses instrumentos determinam os direitos e obrigações dos outorgatários, estabelecem limitações à ação do regulador e definem critérios de reajuste e de negociação restritos.

As estratégias de política da Anatel diante das operadoras ficam, então, restritas a novos serviços e à intermediação de conflitos entre operadoras, uma vez que as relações com os usuários estão bem delimitadas. Os contratos estabelecem claramente os critérios gerais aplicáveis ao serviço (capítulos IV, V e VI) e às obrigações de universalização (capítulo VII), os indicadores e os procedimentos de reajuste tarifário (capítulos X e XI) e os efeitos de quaisquer modificações a serem impostas às empresas outorgatárias (capítulo XII).

Tabela 1.2 – Alguns aspectos estruturais e processuais previstos na LGT

CRITÉRIO	PROCEDIMENTO	DISPOSITIVO
Votação	O Conselho decide por maioria absoluta e suas sessões são públicas.	Arts. 20, 21
Justificativa das decisões	O voto de cada Conselheiro é independente e deve ser justificado. Os atos da Agência devem ser acompanhados de exposição de motivos.	Arts. 20, 40
Transparência	Todos os documentos ficarão disponíveis à consulta pública.	Art. 39
Consulta pública	Minutas de atos normativos serão submetidas a Consulta Pública.	Art. 42
Recurso	Na invalidação de atos e contratos será garantida a prévia manifestação dos interessados.	Art. 43
Acompanhamento e controle	O Ouvidor fará apreciação crítica dos atos da Agência. O Corregedor acompanhará as atividades dos funcionários da Agência.	Arts. 45, 46
Procedimento licitatório	As modalidades de serviço são definidas pela Agência, que outorga as concessões em obediência ao PGO, mediante licitação.	Arts. 83 a 89
Práticas regulatórias delimitadas pelos contratos de outorga	As condições de prestação do serviço e de reajuste tarifário estão previstas em contrato	Arts. 93, 95, 98, 103

Proteção do consumidor

O relatório da Ouvidoria da Anatel de abril de 2004 destaca, de imediato, justamente o problema da proteção ao consumidor:

“No presente relatório, dispensa-se de ser reproduzida, até porque totalmente atual, a fastidiosa enumeração da situação vivida no órgão regulador, que, voluntária ou involuntariamente, insiste em não se dimensionar organizacionalmente para o encontro com o cidadão demandador dos serviços de telecomunicações... Tal como a Penélope de Ulisses, o que se percebe é que a sociedade em geral e as entidades civis ainda aguardam o estabelecimento de um canal de interlocução mais forte e eficiente com a agência.”³

O problema da proteção ao consumidor desdobra-se em três dimensões distintas: o acesso do consumidor à Agência, o tratamento das demandas do consumidor e os efeitos desse tratamento junto às empresas.

No primeiro aspecto, a Anatel mantém duas modalidades de atendimento: o atendimento telefônico e as salas do cidadão. Em 2003, a Agência recebeu pouco mais de três milhões de ligações em seu *call center*, 87% das quais foram resolvidas de imediato. Desse total, resultaram 417.238 reclamações e cerca de 77% destas referiram-se à telefonia fixa.

Quanto às salas do cidadão, a Anatel mantém, em 27 capitais, salas equipadas com infra-estrutura de informática que permite a realização de consultas, dispondo também de atendentes. As salas são usadas tanto pelos usuários como por interessados em obter pedidos de licença para a prestação de serviços. Em 2003, foram realizados cerca de 54 mil atendimentos nessas salas.

O principal problema dessas modalidades de atendimento é a dificuldade de acesso do usuário de baixa renda. O *call center* é um serviço que demanda conhecimento suficiente para formular e submeter uma solicitação, anotar um código de registro e realizar um acompanhamento. Já as salas do cidadão estão situadas em locais administrativos, cujo acesso por pessoas de baixa renda é dificultado pela barreira cultural representada pelo local, pela atendente e pela coexistência de outras atividades, como o atendimento a representantes das empresas. Um

³ Fonte: Anatel, Ouvidoria. Relatório Semestral. Abril de 2004, p. 10.

serviço de balcão simples, em área comercial, de fácil acesso ao público em geral, teria provavelmente resultados bem diferentes.

De qualquer modo, tanto os indicadores de atendimento da Anatel quanto do atendimento dos Procon, comentados na próxima seção, revelam um quadro de desgaste do serviço junto aos consumidores.

Fiscalização

A fiscalização é uma importante atividade da Anatel, refletindo-se no orçamento e na distribuição de pessoal do órgão. Em 2003, foram realizadas cerca de 188 mil ações de fiscalização, 70% das quais sobre emissoras de rádio e televisão. Em consequência, dos mais de 7.000 procedimentos de apuração por descumprimento de obrigações (Pado), mais de 90% se referiram a radiofrequência. Em decorrência, 2.759 emissoras foram lacradas.

Tabela 1.3 – Ações de fiscalização realizadas⁴

ESCOPO	PERÍODO			
	2000	2001	2002	2003
STFC	4.203	3.982	3.731	306
Telefonia móvel	4.629	115.036	82.603	7.302
Radiodifusão	110.441	203.901	277.156	132.106
Multimídia	4	51	227	617
Outros	73.609	125.999	74.260	47.367
Total	192.886	448.969	437.977	187.698

Despesas do órgão

Cerca de 46% das despesas referem-se a custos com pessoal, inclusive benefícios (assistência médica, auxílio alimentação, auxílio transporte e assistência pré-escolar) e treinamento. Outros 38% são custos de administração e instalação de escritórios. Dos 16% restantes, a principal rubrica é a fiscalização e sua modernização (11%). A gestão dos contratos e dos processos de outorga respondem por 3,3%. As demais atividades têm despesas específicas pouco significativas (tabela 1.4).

⁴ Fonte: Anatel. Plano de Trabalho 2003 – Relatório Anual de Acompanhamento e Avaliação, p. 17.

Tabela 1.4 – Classificação das despesas por atividade⁵

ATIVIDADE	TOTAL EMPENHADO	TOTAL LIQUIDADO
Pessoal	79,8	78,0
Benefícios aos servidores	6,2	6,1
Capacitação e qualificação	6,4	5,3
Administração da unidade	98,2	73,2
Instalação de escritórios	1,3	0,4
Contribuição à UIT	3,0	2,0
Fiscalização	18,8	14,6
Infra-estrutura de fiscalização	6,9	6,8
Certificação e homologação	1,0	0,4
Gestão do espectro	0,8	0,6
Outorgas e contratos	8,4	6,4
Total	230,8	193,8

Em milhões de reais

Além de representar a principal fonte de custos da Anatel, a fiscalização também recebeu os principais investimentos. A modernização de procedimentos e a instalação de postos de radiotelevisão deverão tornar a atividade ainda mais eficaz, graças à coleta e processamento digital do conteúdo veiculado pelas emissoras de radiodifusão, que poderá ser monitorado localmente nos escritórios regionais ou centralizadamente na Anatel.

Quadro de pessoal

A Anatel contava, em dezembro de 2003, com 1.340 servidores, metade dos quais em regime de contrato temporário (tabela 1.5).

Um dos problemas marcantes desse quadro de pessoal é o elevado número de funcionários com contrato temporário, sem uma relação de longo prazo adequadamente definida. Isto deixa o funcionário em situação incômoda, pois esse contrato, em geral realizado mediante convênio, é renovado por períodos fixos, sujeitando o profissional a um

⁵ Fonte: Anatel. Plano de Trabalho 2003 – Relatório Anual de Acompanhamento e Avaliação, pp. 21-26.

risco de ser afastado sem que isto guarde qualquer correlação com seu desempenho, o que prejudica sua postura como regulador e facilita sua captura. A relação entre o número de temporários e o total de servidores é mais elevada em alguns Escritórios Regionais. No escritório do Rio Grande do Sul, por exemplo, apenas 5 servidores de um total de 46 não estão sob contrato temporário; em Minas Gerais, apenas 9 de um total de 41 não são temporários, e assim por diante.

Tabela 1.5 – Distribuição dos servidores por modalidade de contratação⁶

MODALIDADE	QUANTIDADE	PERCENTUAL
Nomeados	78	5,8%
Quadro especial específico	213	15,8%
Contrato temporário	678	50,7%
Requisitados Telebrás	319	23,8%
Requisitados MC	15	1,1%
Cedidos de outros órgãos	37	2,8%

1.3 Perspectivas institucionais

A situação institucional interna da Anatel passa por um momento de transição que poderá vir a ser importante. O quadro de servidores deverá modificar-se, em virtude da realização, com alguns anos de atraso, de concurso público. Isto ensejará uma revisão de práticas do órgão, processo que poderá ocorrer concomitante à revisão dos contratos de concessão no próximo ano, dando lugar a um complexo movimento de pressões por parte do Estado e das operadoras.

A revisão do quadro de pessoal, porém, não é a única providência necessária. A Anatel é, hoje, uma agência fragilizada quanto à sua autonomia e independência. As pressões sobre suas decisões são a cada dia mais agressivas e ela não está se aparelhando adequadamente para tratá-las. Recursos como a crescente publicidade de seu processo decisório, a formalização de seus procedimentos e uma melhor utilização dos veículos de discussão pública do seu papel revelam-se insuficientes para preservar seu papel de arena das questões regulatórias. A

⁶ Fonte: Anatel. Plano de Trabalho 2003 – Relatório Anual de Acompanhamento e Avaliação, pp. 191-192.

falta de articulação com outras instâncias do governo e a atitude burocrática ao tratar dos problemas do consumidor, aliadas à falta de criatividade no exame da questão da competição no setor, criaram um clima de desconsolo com a agência.

Isto não é, necessariamente, erro da própria agência. Por um lado, há inúmeros interesses em jogo e a agência não recebeu da lei uma sinalização do suporte institucional que obteria, embora também não o tenha sabido construir. Por outro lado, o órgão regulador deve impor-se limites quanto a suas competências, quanto ao tamanho e ao perfil do seu quadro funcional e quanto ao porte dos seus gastos. Tais limites, porém, devem ser claramente estatuídos pelo próprio regulador, de modo a que a sociedade tenha uma expectativa clara, previsível e passível de ser atendida quanto ao poder da agência e ao seu campo de atuação. E outras instâncias de governo que exerçam as funções das quais a agência abre mão deverão ser prestigiadas e uma colaboração pró-ativa deve ser estimulada.

A dificuldade, nesse aspecto, é que há diversas competências fronteiriças entre a Anatel e o Ministério das Comunicações, tais como TV Digital, Internet, administração de freqüências e regulamentação dos serviços. A discussão desses temas, a tomada de iniciativa de estudos e de grupos de trabalho e a interação com os interessados deverão perpetuar uma disputa por espaço político entre os dois órgãos.

Outra permanente ameaça à autonomia da agência reside na captura de seus dirigentes e funcionários. Não há, nesse aspecto, um histórico de dados ou fatos compilados que fundamentem uma evidência de captura do regulador. Tal risco, porém, é perene, e merece ser avaliado, ainda que em termos hipotéticos.

A captura do regulador é uma permanente alternativa estratégica do regulado, que dispõe de vários mecanismos para tal fim. Embora seja de difícil detecção e comprovação, a literatura relaciona todo um ferramental aplicado pelo regulado em caráter continuado. Grossman e Helpman (2001), por exemplo, destacam o papel do lobby. Salant (1995) discute algumas implicações do mecanismo de revolving doors, ou seja, da contratação pelo regulado de antigos funcionários da agência ou, reciprocamente, da indicação de profissionais do mercado para funções regulatórias. Tullock (1993) examina as práticas de rent seeking, ou seja, de busca de ganhos extraordinários pelo regulado em um quadro mais geral, independentemente do mecanismo utilizado.

A Lei Geral de Telecomunicações prevê algumas garantias para limitar a eficácia dessas práticas. Procedimentos de discussão pública (art. 19, § 2º) e de fiscalização social (tabela 1.2) limitam os efeitos do lobby. A quarentena dos conselheiros (art. 30) reduz a importância do mecanismo de revolving doors. Ouvidoria (art. 45) e Corregedoria (art. 46) efetuam o monitoramento das decisões e das práticas correntes na Agência. Nesse sentido a proposta de Lei das Agências (Projeto de Lei nº 3.337, de 2004) traz algumas medidas oportunas, como um uso mais amplo da consulta pública e o reforço do papel do Ouvidor. Outra medida que poderá ajudar a promover maior autonomia da agência em face do regulado, dependendo da forma como venha a ser implementada, será a adoção do contrato de gestão.

Um último aspecto a ser lembrado é a promoção dos valores públicos, em especial o da transparência da gestão. A Anatel, talvez por razões práticas, vem reduzindo gradualmente a oferta de informações ao público em geral, tais como indicadores de desempenho e dados consolidados do setor, e privilegiando a divulgação de informações a seus regulados, tais como atos, portarias e decisões. Os mecanismos de controle, em especial as audiências públicas, os comitês e a atuação do Conselho Consultivo, também vêm recebendo menos divulgação, dificultando um acompanhamento eficaz pelo usuário e pelas entidades representativas da sociedade.

Merece ser lembrado que há, na Anatel, três comitês que serviriam de instância consultiva e participativa em três áreas críticas do seu desempenho: o Comitê de Defesa da Ordem Econômica, o Comitê para a Universalização dos Serviços de Telecomunicações e o Comitê de Defesa dos Usuários dos Serviços de Telecomunicações. Segundo relato da Ouvidoria, todos estão inoperantes há cerca de três anos⁷. São também aspectos que a Lei das Agências deverá colocar sob nova perspectiva, ao reforçar o instrumento da consulta pública e determinar maior publicidade dos atos do regulador.

2. RESULTADOS NA REGULAÇÃO DE TELEFONIA FIXA

2.1 Uso efetivo da infra-estrutura e resultados das metas de universalização

Segundo dados de março de 2004, há em operação no País 21 empresas que operam telefonia fixa comutada local ou de longa distância, 19 das quais possuem outorga para operar serviços locais e todas podem operar longa distância. Além destas, há também operadoras de serviço móvel pessoal com autorização para longa distância (tabela 2.1).

⁷ Anatel (2002). Relatório da Ouvidoria. Dezembro de 2002, pp. 46-50.

Tabela 2.1 – Operadoras com outorga para telefonia fixa

OPERADORA	OUTORGA LOCAL	LONGA DISTÂNCIA	CELULAR
Telemar	Incumbida reg. I	✓	✓
Telefônica	Incumbida reg. III	✓	✓
Brasil Telecom	Incumbida reg. II	✓	✓
CTBC	Espelho	✓	✓
Sercomtel	Espelho	✓	✓
Vesper	Espelho	✓	
GVT	Espelho	✓	
Aerotech	Espelinho	✓	
Ampla	Espelinho		
Apoio	Espelinho		
Engevox	Espelinho		
Nortelpa	Espelinho		
Options	Espelinho		
Sermatel	Espelinho		
T-mais	Espelinho		
Transit	Espelinho	✓	
Telmex	✓	✓	
Embratel	✓	Incumbida reg. IV	
Intelig	✓	Espelho	
Claro		✓	✓
Tim		✓	✓

Além das empresas relacionadas, outras outorgatárias já detinham autorização, mas ainda não se encontravam em operação em março de 2004: Alô Telecom, Alpha Nobilis, Cellcon, Engetel, ETML, Geolink, GMP, N. E. Balestra, Northsat, RCR, Sidys, TLC, Teledados, Telefree, Impsat, Comercial Cabo TV São Paulo, Primeira Escolha, Easytone, Konecta e Funet Brasil ⁸.

Com as autorizações obtidas em decorrência da antecipação das metas de universalização, a Telefônica já pode operar em Florianópolis, Curitiba, Porto Alegre, Guairá, Vitória, Aracaju, Franca e em alguns municípios da Baixada Fluminense. A Telmex detém autorizações para Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Brasília, Curitiba, Porto Alegre, Campinas e São Paulo. A Embratel em Brasília, Goiânia, Cuiabá, Campo Grande, Rio Branco, Porto Velho,

⁸ Fontes: Anatel, Teleco (2004), pp. 10-12.

Palmas, Curitiba, Porto Alegre e Florianópolis. A Intelig, em São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Fortaleza, Curitiba, Porto Alegre e Campinas. A Sercomtel em Ibiporã e Cambé (PR).

O STFC cobre cerca de 5.500 municípios, com pouco mais de 49 milhões de terminais instalados, dos quais 39 milhões em operação e 10 milhões ociosos. Esses números se mantiveram relativamente estáveis nos últimos quatro anos, ou seja, desde 2001 (tabela 2.2). A densidade média nacional de acessos em serviço se mantém, desde 2001, na casa dos 22 acessos por cem habitantes, embora chegue, em algumas localidades, a superar os 70 acessos por 100 habitantes.

A elevada ociosidade no uso efetivo da infra-estrutura resulta em custo para o provedor do serviço e é, em grande parte, resultado da política de antecipação das metas de universalização conduzida pela Anatel. Embora esse custo não possa ser automaticamente repassado ao usuário, vez que o modelo de regulação é o de teto de preços, ele determina uma posição agressiva das operadoras no sentido de reclamar uma maior incidência da assinatura básica por ocasião dos reajustes das tarifas, de forma a que esse item tarifário assegure a cobertura dos custos fixos, e um ajuste de outros custos da empresa, como os relativos a atendimento, reduzindo a satisfação do usuário com o serviço. Assim, de alguma forma, o usuário é onerado por tal situação.

Tabela 2.2 – Terminais do STFC instalados e em serviço⁹

ANO	TOTAL DE TERMINAIS INSTALADOS	TOTAL DE TERMINAIS EM SERVIÇO	PERCENTUAL DE UTILIZAÇÃO DA REDE
1990	10,3	9,4	91,3 %
1992	11,7	10,8	92,3 %
1994	13,3	12,3	92,5 %
1996	16,5	14,8	89,7 %
1998	22,1	20,0	90,5 %
1999	27,8	25,0	89,9 %
2000	38,3	30,9	80,7 %
2001	47,8	37,4	78,2 %
2002	49,2	38,8	78,8 %
2003	49,8	39,2	78,7 %

Em milhões de acessos

⁹ Fonte: Anatel (2003). Plano de Trabalho 2003 – Relatório Anual de Acompanhamento e Avaliação, p. 8.

2.2 Tratamento do consumidor, qualidade do serviço e reajustes tarifários

Reclamações junto a órgãos de proteção ao consumidor

No Procon-SP, segundo dados da instituição, o setor de telefonia recebeu, em 2003, 11.069 reclamações, número 7,48% superior ao ano anterior. O setor é, pelo sexto ano seguido, recordista de reclamações junto àquele órgão. Como mérito das operadoras, cite-se que mais de dois terços destas foram resolvidas, índice mais elevado do que o dos demais setores¹⁰. A principal reclamação é a inexistência de serviços de atendimento pessoal. No Paraná e no Rio de Janeiro a telefonia fixa é, igualmente, recordista de reclamações no Procon.

Atendimento no *call-center* da Anatel

Em relação às reclamações encaminhadas à Central de Atendimento da Anatel, cabe destacar que a maior parte destas refere-se ao STFC, embora o número de terminais SMP/SMC em operação seja maior (tabela 2.3). Em 2003, a Anatel recebeu pouco mais de três milhões de ligações, 87% das quais foram resolvidas de imediato. Desse total, resultaram 417.238 reclamações e cerca de 77% destas referiram-se à telefonia fixa.

Tabela 2.3 – Distribuição de reclamações junto à Anatel por serviço¹¹

SERVIÇO	PERCENTAGEM
STFC	77,01
SMP	13,14
SMC	5,14
TVA	0,50
Outros	4,21

A postura do usuário vem-se, porém, modificando. Se levarmos em conta apenas as reclamações junto à Anatel, a proporção de reclamações contra o STFC reduziu-se mês a mês em 2003, com um correspondente aumento relativo das reclamações em relação à telefonia móvel. Em janeiro de 2003, cerca de 85% das reclamações referiam-se à telefonia fixa e apenas 16% ao serviço móvel. Em novembro do mesmo ano, 70% referiam-se ao fixo e 24% ao móvel.

¹⁰ “Telefonia e bancos lideram ranking de reclamações do Procon-SP.” Folha On-line, 15/3/2004.

¹¹ Fonte: Anatel, Ouvidoria. Relatório Semestral. Abril de 2004, p. 25.

Pesquisas de satisfação

Pesquisa de satisfação encomendada pela Anatel em 2002 e executada pela Fundação Instituto de Administração da USP e pela Fundação de Apoio da UFRGS revela baixos índices de satisfação com tarifas e com cobranças (tabela 2.4). Tais índices são consistentemente baixos em relação a todas as operadoras do STFC.

Tabela 2.4 – Índice médio de satisfação com o STFC¹²

FATOR	SATISFAÇÃO DO CONSUMIDOR RESIDENCIAL	SATISFAÇÃO DO CONSUMIDOR NÃO RESIDENCIAL
Qualidade das ligações	79,4	78,2
Serviços	75,7	73,1
Manutenção	74,7	70,2
Atendimento	74,0	70,5
Informações	71,1	68,1
Cobrança	69,5	71,4
Tarifas	57,6	55,3
Satisfação geral com o serviço	72,1	69,7

Dados em percentual

Em relação aos telefones de uso público (TUP), a satisfação geral dos usuários é menor, situando-se em 61,2%. Os fatores mais criticados são a manutenção e o trabalho para conscientização da população.

Pesquisas de opinião realizadas no Rio de Janeiro corroboram esses dados: 69% dos cariocas acham caro ou muito caro o STFC e 32% acham a qualidade do serviço ruim ou péssima (tabela 2.5).

O usuário de telefonia móvel revela maior satisfação com os serviços recebidos. Examinando os dados da pesquisa da Anatel, emerge porém um quadro mais interessante. A satisfação do usuário do serviço móvel pós-pago é maior do que a do usuário da

¹² Fonte: Anatel. Pesquisa de Satisfação de Clientes de Serviços Telefônicos. Volume 1: Relatório Final de Resultados – Sumário Executivo. Janeiro de 2003, pp. 14-17.

telefonia fixa, excetuado o fatores da qualidade das ligações, em relação à qual o usuário do serviço móvel está menos satisfeito, e a tarifa, em relação à qual a insatisfação é elevada e apenas 49,1% dos usuários, em média, se dizem satisfeitos. Já o usuário do serviço pré-pago está mais satisfeito, excetuado o fator de qualidade da ligação. Em relação à tarifa, sua insatisfação é elevada mas o índice médio, de 58,2%, é melhor do que o dos usuários do STFC e do serviço pós-pago.

Tabela 2.5 – Avaliação do serviço pelo usuário do Rio de Janeiro¹³

SERVIÇO	PREÇO			QUALIDADE		
	BARATO	MÉDIO	CARO	BOA	REGULAR	RUIM
STFC	2%	28%	69%	45%	23%	32%
SMP/SMC	6%	44%	47%	66%	22%	10%

Indicações sugeridas pelas pesquisas e reajuste tarifário

A pesquisa encomendada pela Anatel faz, ainda, um interessante exercício, ao cruzar o índice de satisfação média de cada fator com a importância desse fator na formação do índice geral de satisfação declarado pelos usuários pesquisados. Nos casos do STFC residencial e da telefonia móvel, destaca-se, isoladamente, o fator tarifa como aquele sobre o qual seria importante trabalhar. No STFC não residencial, uma combinação dos fatores manutenção, serviços, tarifas e atendimento deveria ser examinada.

As tarifas são afetadas pela necessidade de recuperar os ganhos da empresa, em vista do elevado sacrifício que estas se impuseram para antecipar as metas de universalização. Os efeitos desse custo sobre as tarifas ao consumidor é, porém, pequeno. Os elevados reajustes são o resultado, sobretudo, de compromissos de contrato assumidos pelo Estado no processo de privatização do setor.

Também contribuiu para os atuais níveis das tarifas a benevolência da Anatel na ponderação dos índices entre os elementos da cesta de serviços de telefonia, permitindo

¹³ “Pouca concorrência e muitas queixas: Instituto Gerp aponta serviços monopolizados como os que mais aborrecem o carioca. Para 69%, tarifas de telefone são altas.”. Jornal do Brasil, 4/7/2004. Caderno de Economia e Negócios, pag. A-25.

um menor reajuste da taxa de instalação em troca de maiores reajustes na tarifa básica e no valor do pulso (tabela 2.6).

Somadas as receitas de Telemar, Brasil Telecom e Telefônica, chega-se à seguinte proporção da receita em 2003: assinatura e habilitação do STFC respondem por 27,9% da receita; pulsos, 15,6%; longa distância, 27,7%; ligações fixo-móvel 21,3%; outras receitas (telefone público, comunicação de dados, arrendamento de circuitos, etc.), 7,5%. Ao admitir o repasse de parte do reajuste de outros elementos de custo à assinatura básica, a Anatel está, portanto, beneficiando a operadora, ao elevar a tarifa da sua principal fonte de receita, em detrimento do restante da composição de custos. Agregue-se que a assinatura básica é uma receita inelástica, dado que a única forma de reduzi-la é devolver a linha. Já a receita decorrente das demais tarifas depende do efetivo uso do serviço. A Anatel, portanto, além de alavancar a receita da operadora, reduz o risco do negócio.

Em função dessa atitude benevolente, associada ao encerramento das obrigações de expansão da infra-estrutura, a receita bruta das incumbidas do STCF aumentou 69% de 2000 a 2003.

Observe-se que, por um lado, em vista da redação imperfeita dada à cláusula 11.1 dos contratos de concessão vigentes, as operadoras entendem ter o direito de pleitear tais ajustes, dentro de um limite de 9% acima do reajuste dado pela aplicação da variação do IGP-DI. Caberia à Anatel, nesse enfoque, meramente homologar os pleitos das operadoras.

Por outro lado, a cláusula 12.1, § 2º, do contrato veda o enriquecimento imotivado da concessionária, o que daria ensejo à rediscussão dos índices pleiteados, caso fosse caracterizada tal situação. Caberia à Anatel fiscalizar e regular adequadamente esse aspecto, estabelecendo os limites aos reajustes estabelecidos, em defesa ao consumidor.

Se no curto prazo os reajustes concedidos resultam em ganhos para as operadoras, quando associados às práticas agressivas de atendimento e cobrança acabaram por minar a relação entre consumidor e concessionária. Embora o público reconheça os benefícios decorrentes da ampla disponibilidade de linhas e da elevação da qualidade técnica dos serviços, os problemas associados aos valores das contas, às práticas de cobrança e à extinção dos serviços de balcão colocam os serviços de telefonia no topo do ranking de reclamações junto às entidades de proteção ao consumidor.

Tabela 2.6 – Ponderação entre elementos da cesta de tarifas, nos reajustes do STFC local (valores médios aproximados)¹⁴

EPISÓDIO	Δ IGP-DI	REAJUSTE MÉDIO	AJUSTE ADMITIDO	
Junho/2001	10,9%	8,7%	Assinatura	17,96%
			Pulso	0
			LD Nacional	7,76%
			LD Internac.	- 5,73%
			Habilitação	0
Junho/2002	9,40%	8,07%	Assinatura	13,94%
			Pulso	11,73%
			LD Nacional	5,02%
			LD Internac.	7,01%
			Habilitação	- 34%
Junho/2003	30,05%	28,75%	Assinatura	25%*
			Pulso	25%
			LD Nacional	14,28%
			LD Internac.	6,04%
			Habilitação	41,7%
Junho/2004	7,97%	6,89%	Assinatura	7,43%
			Pulso	7,43%
			LD Nacional	3,2%
			LD Internac.	- 8,2%
			Habilitação	- 20 %

* Decisão judicial limitou esses valores a 14,34%, tendo sido posteriormente revista. A reposição da diferença será em setembro e dezembro de 2004.

2.3 Arbitragem de conflitos de Interconexão e desagregação

Relações entre provedores também têm sido objeto de polêmica. O conflito entre operadoras de longa distância e locais sobre os valores de tarifas de interconexão, a dificuldade encontrada pelas espelhos para utilizar infra-estrutura das incumbidas e as disputas em relação ao acesso aos serviços de Internet são alguns dos problemas que demandarão da Anatel

¹⁴ Fontes: “Assinatura de Telefone fixo sobe 17,96%”. Folha de São Paulo, 22/6/2001, p. A-1. “Reajuste médio é de 8,07% em São Paulo; pulso tem aumento de 11,73%”. Folha de São Paulo, 26/6/2002, p. B-2. “Telefone fixo vai subir 6,89% na sexta-feira”. Folha de São Paulo, 30/6/2004, pag. A-1. “Decisão da Justiça vai elevar tarifas das teles”. Folha de São Paulo, 2/7/2004. Caderno Folha Dinheiro, pag. B-1.

grande esforço regulatório. A posição pouco confortável da Anatel na administração desse problema, na verdade uma questão de grande complexidade técnica e negocial, não está ajudando a resolver as polêmicas que se instalaram.

No período em exame se caracterizaram situações de conflito entre as operadoras do STFC local e as provedoras de longa distância pelo acesso à última milha, e conflitos das operadoras de longa distância entre si pela interconexão de redes IP destinadas ao tráfego de Internet. Em pelo menos um episódio, a Embratel retardou uma decisão regulatória, retardando a entrada das operadoras de telefonia fixa local no mercado de longa distância nacional, obtendo liminar em maio de 2002. Na situação então configurada, a Embratel alegava que, de cada real faturado nas ligações LD, cerca de 70 centavos eram transferidos às operadoras de telefonia local¹⁵.

Dois episódios em especial ilustram a ineficácia da atuação da Anatel no tratamento desses conflitos.

O primeiro episódio a ser comentado é o conflito entre a Embratel e a Telefônica por discriminação de preços de uso da última milha. A Embratel entrou com pedidos de medida preventiva junto à Anatel por prática de discriminação de preços da Telefônica desde abril de 2001, sendo abertos os processos administrativos correspondentes¹⁶.

Em setembro de 2002, em particular, a Embratel entrou com um pedido junto à Anatel e ao CADE, solicitando medida preventiva contra a Telefônica por prática anticompetitiva, reclamando de prática discriminatória nos preços de acesso para provimento de serviço local¹⁷. Alegava a reclamante que a Telefônica teria oferecido em licitação junto à Prodam preços de varejo cerca de 15% menores do que os oferecidos à própria Embratel, inviabilizando assim sua participação no pleito. A Anatel instaurou o correspondente processo administrativo em fevereiro de 2003, portanto cinco meses depois. Nesse ínterim, o CADE já havia realizado audiências com as partes e o Relator havia formulado uma decisão. Observe-se que, a essa altura, havia processos em andamento na Anatel sobre a mesma matéria há quase dois anos, sem que quaisquer decisões fossem anunciadas, levando o Conselheiro do CADE a externar sua estranheza:

¹⁵ “Empresas brigam pelo DDD: Embratel e Intelig reclamam do pedágio caro que são obrigadas a pagar pela utilização das operadoras locais no serviço de longa distância. Recursos ai Cade e à Justiça dirão quem está certo”. *Correio Braziliense*, 12/5/2002.

¹⁶ CADE. Pedido de Medida Preventiva nº 08700.003174/2002-19, p.18.

¹⁷ CADE. Pedido de Medida Preventiva nº 08700.003174/2002-19, p. 1.

*”Nesse ponto, cabe destacar que, independentemente de suas razões – que não cabe aqui analisar – esta é uma situação que se verifica em alguns processos administrativos tramitando naquela agência regulatória. Com base em informações oferecidas pela Embratel percebe-se que, em regra, os processos de apuração de condutas anticompetitivas, na Anatel, têm sido extremamente morosos... Note-se que o processo mais recente em que houve pedido de medida preventiva, no dia 23 de janeiro de 2003, já estava com 137 dias sem que a Anatel tivesse se pronunciado, chegando a ponto de haver um processo com 628 dias, sem qualquer manifestação daquela agência sobre a medida pleiteada”.*¹⁸

O segundo caso a ser comentado é a disputa entre Intelig e Embratel acerca da interconexão entre redes IP para acesso à Internet. Em linhas gerais, a questão pode ser resumida como segue: em fevereiro de 2000, a Intelig provocou a Comissão de Arbitragem em Interconexão da Anatel diante de uma recusa da Embratel em firmar um contrato de interconexão para as redes de suporte à Internet (comutação de pacotes). A alegação da Embratel era a de que tais redes se caracterizariam como infra-estrutura para a prestação de serviço de valor adicionado. A Intelig, por sua vez, alegava que as redes seriam destinadas a suporte a um serviço de telecomunicações de interesse coletivo.

A questão, em termos econômicos, se caracterizava como uma tentativa da Embratel de preservar sua posição no mercado de provimento de infra-estrutura para a Internet, retardando a entrada de um concorrente mediante a recusa à interconexão ou a imposição de preços abusivos, da ordem de R\$ 250 mil mensais por conexão IP, cerca de três vezes mais do que o preço de mercado praticado internacionalmente à época¹⁹. Em última instância, a Anatel determinou, em março de 2002, a interconexão, mediante a imposição de um teto de preço de cerca de R\$ 137 mil para a conexão IP de 155 Mbps.

Dois aspectos chamam a atenção nos exemplos. Por um lado, no primeiro caso, o atraso na decisão da Anatel, em contraponto à eficácia dos procedimentos do CADE. Já no segundo exemplo, o prazo de dois anos para que se chegasse a uma decisão do regulador, ainda por cima com a imposição de um teto de preço confortável, na medida em que o preço de varejo é inferior a tal valor.

¹⁸ CADE. Pedido de Medida Preventiva nº 08700.003174/2002-19, pp. 17-18.

¹⁹ “Internet brasileira custa nove vezes mais que a americana: mercado reage contra domínio da Embratel e a falta de concorrência no País”. Valor Econômico, 12/01/2001.

2.4 Fiscalização dos serviços

Outro problema já observado no triênio anterior e que se perpetuou nos últimos três anos é a escassa fiscalização da agência sobre as empresas outorgatárias. Embora a regulação por teto de preço dispense uma fiscalização contábil de receita, outros aspectos, tais como as práticas comerciais e de atendimento, o acompanhamento de metas de universalização e de qualidade, a oferta de interconexão e os parâmetros técnicos de operação da infra-estrutura demandariam um relevante esforço da Anatel em acompanhar de perto as empresas do setor.

O esforço da Anatel, porém, é insignificante nesse quesito, como aponta relatório da Ouvidoria. Não havia, até 2003, um regulamento que disciplinasse a aplicação de sanções. Destaca, ainda, o documento²⁰:

“...A fiscalização de radioemissão é proporcionalmente elevada em relação à mesma atividade desenvolvida perante as operadoras de telefonia, que, diga-se de passagem, exige toda uma metodologia apropriada e a presença de um aparato de auditoria contábil ainda insuficientes no âmbito do órgão regulador (registros contábeis separados por serviços – cláusula 15.1, VIII, primeira parte, dos contratos de concessão do Serviço Telefônico Fixo Comutado). O quadro preliminar assinalado demonstra a necessidade de revisão dos procedimentos, com o objetivo de melhor adequá-los à tarefa fiscalizatória da prestação dos serviços de telecomunicações. Torna-se urgente tarefa a realização de um amplo diagnóstico, com acompanhamento jurídico interno, das causas empecedoras da maior agilidade dos procedimentos, que levam à lentidão do exercício do poder punitivo do órgão regulador.”

2.5 Perspectivas da competição no STFC

O elevado número de empresas com outorga para operar o serviço não deve sugerir a falsa impressão de que exista competição no STFC. Se examinarmos o mercado de telefonia local e o de longa distância, observaremos realidades inteiramente distintas.

Na longa distância, há uma efetiva competição em andamento, ainda que restrita às concessionárias, viabilizada desde a entrada das incumbidas das áreas I, II e III nesse mercado, em decorrência da antecipação das metas de universalização (tabela 2.8). Já no caso da telefonia local, a concentração econômica é bastante acentuada, como ilustra a tabela 2.7.

²⁰ Anatel (2002). Relatório da Ouvidoria. Dezembro de 2002, pp. 89-90.

Tabela 2.7 – Concentração econômica na telefonia fixa local²¹

Ano	Número de acessos em serviço				
	Concessionárias		Espelhos		Total
1994	12,3	100%	0	0	12,3
1996	14,8	100%	0	0	14,8
1998	20,0	100%	0	0	20,0
1999	25,0	100%	0	0	25,0
2000	29,8	96,4%	1,1	3,6%	30,9
2001	36,0	96,3%	1,4	3,7%	37,4
2002	37,1	95,6%	1,7	4,4%	38,8
2003	37,3	95,2%	1,9	4,8%	39,2

Em termos comparativos, o Brasil encontra-se em situação similar à de países como a França, Finlândia ou Luxemburgo, em que a empresa incumbida estatal foi preservada. Países com uma efetiva política de promoção da competição têm indicadores bem diferentes. Na Dinamarca, a participação das não incumbidas na telefonia local é de cerca de 37%, na Alemanha, de 35%, na Áustria, de 33%, no Reino Unido, de 33%. Nos EUA, essa participação encontra-se na casa dos 12%, na Espanha e na Irlanda, 10%²².

Na longa distância, a situação brasileira reflete uma tendência internacional de efetiva competição. As empresas incumbidas já haviam absorvido participação significativa da longa distância intra-área e, graças à política de antecipação das metas de universalização, puderam entrar agressivamente no mercado nacional a partir de 2002. Os aspectos benéficos dessa competição fazem-se sentir, graças à preservação de tarifas competitivas. Por outro lado, as tarifas de interconexão praticadas vêm retirando margens das operações de longa distância, o que facilita uma estratégia de fragilização da incumbida da área IV e das espelhos, colocando em xeque a competitividade no longo prazo.

²¹ Fonte: Teleco (2004), p. 20

²² Henten (2002).

Tabela 2.8 – Competição na telefonia de longa distância nacional

Referência	Market-share de minutos de LDN		
	Embratel	Incumbidas STFC	Espelhos
Dez/03	25,2%	68,6%	6,2%
Jun/04	21,0%	72,2%	6,8%

Note-se, porém, que a competição ocorre, efetivamente, entre as incumbidas. Não incumbidas participam de apenas 6% do mercado LDN. Comparativamente, a participação de não incumbidas na telefonia de longa distância nacional é da ordem de 35 a 50% nos países com práticas regulatórias pró-competição, tais como Dinamarca, Alemanha, Áustria e Reino Unido. Na França é de 21%, na Espanha, de 15%.

No tráfego internacional, a Embratel vem rapidamente perdendo sua posição hegemônica, embora tenha ainda um market-share elevado, considerado o tráfego originado no País (tabela 2.9). Os dados, no entanto, não mostram um problema a cada dia mais grave: a participação de empresas que oferecem serviço de callback ou de voz sobre IP a partir do exterior já alcançaria, segundo estimativas, cerca de 50% do total do tráfego internacional originado do Brasil.

Tabela 2.9 – Participação de mercado na longa distância internacional²³

Ano	2000	2001	2002	2003
Embratel	92,1%	83,7%	77,5%	76,5%
Intelig	7,9%	16,3%	22,5%	21,2%
Outras	0	0	0	2,3%

Em relação ao tráfego de banda larga, inexistente até 2000, as empresas concessionárias mantinham em serviço, ao final de 2003, cerca de 980 mil acessos, quase o dobro do ano antecedente. Isto corresponde a cerca de 2,6% do total de acessos em serviço daquelas empresas.

A situação financeira das empresas incumbidas do STFC apresenta indicadores mistos nos últimos quatro anos. A receita bruta anual das empresas elevou-se, de 2000 a 2003, de R\$ 37,3 bilhões para R\$ 57,7 bilhões. Nesse período, o percentual da receita de

²³ Fonte: Teleco (2004), p. 29.

assinatura básica e habilitação sobre o total elevou-se de 55% para 64%. A geração de caixa agregada do setor (EBITDA) elevou-se de R\$ 11,9 bilhões para R\$ 16,6 bilhões no período. O lucro líquido das empresas, porém, reduziu-se de R\$ 3 para 2 bilhões no período.

Um aspecto preocupante, nesse sentido, é a gradual redução do número de empregos diretos nas incumbidas. De 2000 a 2003, as empresas reduziram seus quadros de 52.800 para 27.800 empregados. Tendência similar, embora menos acentuada, observa-se nas empresas espelho. Se o número revela um saudável aumento da produtividade das empresas, resulta, por outro lado, em menor capacidade de geração de empregos no setor.

Em conclusão, os dados sugerem um fracasso do modelo de competição, nos termos em que foi originalmente formulado. Três razões fundamentam essa conclusão.

Em primeiro lugar, a concentração de mercado na telefonia fixa comutada local leva à constatação de que há um efetivo monopólio na última milha. As empresas espelho, cuja participação não alcança 5% do mercado, não lograram romper essa configuração e há duas razões para isso: por um lado, a duplicação da malha urbana ou a operação wireless representaram um custo de entrada muito alto; por outro lado, as incumbidas ou protelaram a oferta de desagregação de rede ou o fizeram a preços incabíveis, e a Anatel furtou-se de atuar agressivamente na intermediação desses conflitos.

Em segundo lugar, a competição no mercado de longa distância consolidou-se apenas entre as incumbidas. Nesse mercado, as operadoras concessionárias do STFC exploraram a tarifa de uso da última milha de modo a absorver a margem das operadoras de longa distância. Desse modo, canibalizaram o mercado, fazendo minguar a participação da Embratel e afastando as empresas espelho. Mais uma vez, a Anatel protelou decisões a tal respeito, preferindo aguardar o inevitável desfecho, que resultou na concentração do mercado nas mãos das quatro incumbidas.

Finalmente, a elevação do tráfego de dados levou a uma estratégia das empresas de estimular a hospedagem de indutores de tráfego, tais como sítios de provedores de acesso à Internet. Desse modo, empresas com maior poder de mercado oferecem remuneração por volume de tráfego aos provedores, forçando um desequilíbrio do tráfego entrante na rede e aumentando a sua compensação em face das demais empresas de telefonia fixa comutada. Isso leva as espelho a ficarem desestimuladas a ampliar a rede com usuários que façam acesso para tráfego de dados e eleva a concentração de mercado.

A criação de um mercado de massa competitivo em telefonia é, no entanto, de primordial importância para o usuário. O regulador está, de fato, amarrado ao modelo de regulação por teto de preço. Embora essa modalidade de regulação dê incentivos à atualização tecnológica e aos ganhos de eficiência, não propicia a oferta de tarifas reduzidas. Um instrumento eficaz para fazer baixar tarifas no contexto dessa forma de regulação é a presença do competidor com liberdade de atuação em condições eficientes.

Há alternativas para amenizar essa carência. Uma é o reposicionamento das tarifas de interconexão e desagregação, seja por meio de uma nova modalidade de regulação, como a regulação por custos, seja pela implementação de uma prática do tipo bill and keep, em que se deixa de fazer compensação por tráfego entre alguns serviços. Outra é a criação de serviços de infra-estrutura puramente atacadistas. Uma terceira é a entrada no mercado de soluções alternativas, como a oferta de voz sobre IP (VoIP). Todas, porém, esbarram em um desafio representado pelo histórico da Anatel, que vem adotando uma posição de distanciamento dos conflitos entre operadoras e de ineficácia na fiscalização contábil e operacional. A Anatel vem-se movimentando no sentido de promover a regulamentação correspondente a essas alternativas, mas continua desequipada para fazer sua parte em termos de fiscalização, arbitragem e tomada de medidas repressivas.

3. RESULTADOS NA REGULAÇÃO DE TELEFONIA MÓVEL

3.1 Evolução dos serviços de telefonia móvel

A evolução da telefonia móvel, seguindo uma tendência também observada em outros países, vem-se revelando uma história de sucesso. Parte do sucesso comercial da telefonia pessoal reside na aceitação do serviço pré-pago, que responde por cerca de 78% da base instalada. A competição entre as empresas, hoje uma realidade em todas as regiões, limita o crescimento das tarifas e preserva um ambiente favorável ao usuário, com promoções e ofertas.

Em 2003, o número de acessos em uso de telefonia móvel superou a telefonia fixa, reproduzindo tendência observada em outros países (tabela 3.1). Conforme dados da Anatel, a base instalada de telefonia móvel chegou, em setembro de 2004, a mais de 55 milhões de acessos²⁴.

²⁴ Fonte: Anatel. Controle de Estações Móveis do SMC e SMP. Disponível em <http://sistemas.anatel.gov.br/smp/administração/consulta/>

Tabela 3.1 – Acessos de telefonia móvel²⁵

ANO	NÚMERO DE ACESSOS	COMPARAÇÃO STFC
1994	0,8	12,3
1996	2,7	14,8
1998	7,4	20,0
1999	15,0	25,0
2000	23,2	30,9
2001	28,7	37,4
2002	34,9	38,8
2003	46,4	39,2

Em milhões de acessos

Há dois aspectos importantes na situação financeira das empresas de telefonia móvel. O primeiro é que ela está atrelada às tarifas de interconexão, pois 45% da receita é oriunda dos serviços ao usuário, 38% da receita de interconexão fixo-móvel e apenas 17% da comercialização de aparelhos terminais. O segundo aspecto é que essa última operação é deficitária. A receita líquida com a venda de aparelhos foi de cerca de R\$ 2,7 bilhões em 2003, mas o custo desses equipamentos foi de R\$ 2,9 bilhões, resultando em um prejuízo de R\$ 200 milhões na operação²⁶.

3.2 Satisfação do usuário

Contrariamente ao usuário do telefone fixo, o cliente do serviço móvel tem menos reclamações em relação aos prestadores (veja, por exemplo, a tabela 2.3). Seu nível de satisfação com o serviço é também maior (tabela 2.5). Refletindo o fato de existir uma oferta de serviço pré-pago e pós-pago, o que permite ao usuário enquadrar-se de acordo com sua preferência, as reclamações com tarifa e cobrança não são as mais frequentes, perdendo para o quesito atendimento (tabela 3.2). Foram recebidas pela Anatel, em 2003, 76.275 reclamações, que resultaram em 84 procedimentos de apuração por descumprimento de obrigações (Pado), dos quais apenas nove foram concluídos, todos pelo arquivamento do procedimento.

²⁵ Fonte: Anatel (2003). Plano de Trabalho 2003 – Relatório Anual de Acompanhamento e Avaliação, p. 11.

²⁶ Fonte: Associação Nacional de Operadoras Celulares – ACEL.

Tabela 3.2 – Distribuição das reclamações com o serviço móvel²⁷

QUESITO	PERCENTAGEM
Atendimento	31,72
Cobrança	28,56
Bloqueio e desbloqueio	11,11
Defeitos e reparos	8,28
Serviços adicionais	5,90
Área de cobertura	3,18
Outros	11,24

Tais dados refletem, mais uma vez, a demora da Anatel em apurar os fatos. A Ouvidoria do órgão sugere, também, que uma vez aplicada a sanção, as operadoras usualmente recorrem à justiça, protelando a punição e colocando em xeque o poder de coerção do regulador²⁸.

O número de reclamações contra empresas de telefonia móvel é significativo em vários órgãos de defesa do consumidor, embora significativamente menor do que para a telefonia fixa. No Procon do Rio de Janeiro, por exemplo, foram registradas, em 2002, cerca de 20 mil reclamações contra provedores de telefonia fixa e menos de duas mil contra provedores de telefonia móvel. Levantamento da Ouvidoria da Anatel registrou ainda, junto a outros 44 Procons, 14.294 reclamações contra serviços de telefonia móvel. A principal reclamação referia-se a cobranças indevidas (24%), defeitos e reparos (22%), falta de cobertura (6%) e obrigatoriedade de fidelização (5%).

3.3 Perspectivas: concentração econômica e convergência

Um problema em potencial, no entanto, começa a definir-se, com a crescente oligopolização do serviço. As três principais operadoras, Vivo, Claro e Tim, têm alcance nacional e respondem por cerca de 82% do tráfego total.

²⁷ Fonte: Anatel, Ouvidoria. Relatório Semestral. Abril de 2004, p. 27.

²⁸ Anatel, Ouvidoria. Relatório Semestral. Abril de 2004, p. 28.

Tabela 3.3 – *Market-share* das operadoras de telefonia móvel²⁹

OPERADORA	TECNOLOGIA	DEZ/2003	MAR/2004
Vivo	CDMA/TDMA	44,8%	44,5%
Claro	TDMA/GSM	20,6%	20,3%
Tim	TDMA/GSM	18,0%	18,6%
Oi	GSM	8,4%	9,0%
Outras		8,2%	7,6%

A concentração traz duas implicações importantes. Em primeiro lugar, empresas com maior poder de mercado podem conduzir práticas de competição predatória por períodos relativamente longos. Tal comportamento vem sendo observado no mercado de telefonia móvel brasileiro, com constantes guerras de promoções para compra de terminais e de descontos para ligações *in-net*, ou seja, para outros usuários da própria rede.

As operadoras de telefonia fixa reclamam que parte do oxigênio para essa competição advém das tarifas abusivas de uso de rede, que provoca prejuízos ao STFC, principalmente nos fins de semana. Graças às altas tarifas fixo-móvel, as redes de celular se apropriariam da margem desse serviço, podendo utilizar essa receita para subsidiar a oferta de terminais, alavancando o crescimento de suas redes.

Uma implicação dessa estratégia de crescimento agressivo é a viabilização da entrada de operadoras pequenas no mercado, que podem custear a operação de uma rede menor graças a essa receita. Outra implicação é o baixo volume de ligações *in-net*, decorrente do grande número de concorrentes, da volatilidade dos contratos e da estratégia deliberada das operadoras em fomentar o tráfego entrante, especialmente o fixo-móvel. A alta taxa de pré-pago é também um fator a ser considerado, embora países com uma participação maior de pré-pago do que o Brasil, como a Venezuela, tenham um tráfego *in-net* mais significativo.

O problema da concentração econômica, porém, revela outra faceta importante. Tradicionalmente, pensa-se em telefonia fixa e móvel, local e de longa distância, como mercados distintos e bem delimitados. A consolidação de grandes redes de telefonia móvel,

²⁹ Fonte: Teleco.

associadas a operadoras de telefonia fixa e de longa distância levam a uma natural preocupação com outras estratégias de mercado que estejam em evolução.

As principais operadoras convergem para um *mix* de produtos bastante completo, com telefonia local fixa e móvel, telefonia de longa distância, serviços de banda larga e comunicação de dados. Se hoje a telefonia celular é um substituto ao telefone fixo, futuramente será um complemento, no contexto de uma estratégia corporativa mais complexa. Isto implica em uma abordagem distinta do regulador diante dessa perspectiva.

Hoje as tarifas fixo-móvel, por exemplo, servem para alavancar o rápido crescimento do celular, visto como um concorrente do telefone fixo. Nesse sentido, o regulador pode achar desejável mantê-las em um nível elevado, transferindo rendas do serviço fixo para o móvel. Uma operadora associada a uma rede fixa, porém, poderá encontrar meios para operar com uma tarifa abaixo do teto para a sua associada, por exemplo celebrando contratos de desagregação, de modo a oferecer ao seu cliente uma visão de rede única, dentro da qual as tarifas *in-net* estejam alinhadas, permeando todos os serviços. Tal estratégia iria afastar as demais operadoras de certas áreas, comprometendo a expansão do serviço, ou assegurar privilégios na entrada da empresa com seu *mix* completo de serviços em áreas em que opere apenas em uma modalidade.

O problema das tarifas fixo-móvel torna-se ainda mais complexo se lembrarmos que a base instalada de telefonia móvel já supera, em número de terminais, a telefonia fixa. A tarifa alta pode ficar, portanto, insustentável. Outro problema é a concentração do mercado de telefonia móvel em empresas que detêm participação acionária relevante dos controladores das concessionárias de telefonia fixa. Uma tarifa fixo-móvel baixa pode levar, portanto, à concentração de mercado, pois inviabilizaria a expansão das demais prestadoras de serviço móvel.

Tais especulações apenas ilustram a crescente complexidade do mercado de telecomunicações. Novas alternativas que vêm emergindo irão apenas agregar mais considerações a cada movimento comercial das operadoras. Regular o mercado, nessas circunstâncias, torna-se uma tarefa mais delicada, obrigando o regulador a ser cauteloso, sem ser omissivo, e a agir pautado em regras gerais bem delimitadas, preocupando-se em preservar a competição e as boas práticas, mas sem a pretensão de efetuar ajustes finos.

De fato, embora seja uma alternativa tentadora, uma política de preservar o *status quo* mediante ajustes finos esbarra em alguns problemas. Primeiro, não é possível definir o que seja "bom" para o usuário, ainda mais em um setor que assiste, periodicamente, a inovações que podem modificar substancialmente a ordenação do mercado, como é o caso de VoIP. Além disso, ao promover esse tipo de estratégia, o regulador coloca-se nas mãos dos *lobbies* das operadoras ou, inversamente, terá um incentivo para tomar atitudes oportunistas, prejudicando indevidamente os investidores.

4. UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES E PERSPECTIVAS DE CONVERGÊNCIA

4.1 Situação atual da universalização e contingenciamento do Fust

A universalização dos serviços de telecomunicações foi inicialmente conceituada como a ampla oferta de acesso ao STFC (art. 79 da LGT). Dois instrumentos regulatórios foram criados para viabilizar tal objetivo: a imposição de metas de universalização nos contratos de concessão (capítulo VII) e a criação de um fundo, o Fundo de Universalização das Telecomunicações – Fust, para cobrir custos associados a metas adicionais requeridas pela Anatel às concessionárias e que não possam ser cobertos com a exploração eficiente do serviço (art. 81 da LGT).

Posteriormente, o escopo da universalização foi ampliado, alcançando aqueles aspectos relacionados com um estágio mais avançado no uso das telecomunicações, como a oferta de acesso a portadores de deficiência, a implantação de serviços de valor adicionado (Internet) em escolas e hospitais e a oferta de serviços de alta velocidade.

No entanto, em vista da redação dada pela LGT, criou-se um impasse, na medida em que o § 2º do art. 80 e o inciso II do art. 81 determinariam, no entendimento da Anatel, que apenas as empresas sujeitas a obrigações de universalização, e portanto detentoras de contrato de concessão com a agência, poderiam usufruir do Fust, ainda que para atividades alheias ao seu objetivo de prover serviços de telecomunicações.

Isto resultou em um viés de direcionamento das licitações preparadas pelo regulador. Em resposta, ações promovidas por membros do Legislativo levaram ao sustamento da lide, tanto no Judiciário como junto ao TCU, situação que perdurou por cerca de dois anos.

Diante de consulta da Anatel, o TCU proferiu recomendação admitindo que a criação de um novo serviço sujeito ao regime de concessão e voltado à implantação de infra-estrutura de alta velocidade, o Serviço de Comunicação Digital – SCD, seria capaz de contornar o impasse sem que houvesse a necessidade de se modificar o disposto na lei.

Paralelamente a esse impasse jurídico, o Poder Executivo tomou a decisão de contingenciar parte dos recursos decorrentes de taxas aplicadas às telecomunicações, inclusive os recursos do Fust, incorporando-os ao Tesouro. Não houve, portanto, execução de despesas do Fust.

Tabela 4.1 – Arrecadação do Fust em 2003*

FONTE DE RECURSOS	RECEITA DE OUTORGAS	RECURSOS VINCULADOS	OUTRAS RECEITAS	TOTAL
Montante	99,65	430,29	0,38	530,32

* em R\$ milhões

Em virtude dos impasses que dificultam a aplicação do Fust, bem como da elevação das tarifas do STFC, a validade da universalização apoiada no serviço de telefonia fixa vem sendo amplamente questionada. Hoje o número de terminais de telefonia móvel superou os de telefonia fixa, sugerindo que o serviço pré-pago viabilizaria uma modalidade de universalização inesperadamente eficaz.

Alguns dados sugerem que a expansão dos serviços móveis alcança todas as camadas da população. Cerca de 29% dos usuários de celular da classe D e cerca de 60% da classe E não possuem telefone fixo residencial³⁰.

No entanto, pesquisa realizada a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE mostra que a penetração do telefone fixo nos lares é consistentemente maior do que a de telefones móveis em todas as faixas de renda. A explicação é simples: o número de linhas do STFC é, em média, de 1,2 por domicílio atendido e o de celulares é de 2,1 por domicílio atendido³¹. Além disso, o STFC alcança 5.500 municípios e a telefonia móvel apenas 2.500.

³⁰ Fonte: Associação Nacional de Operadoras Celulares – ACEL.

³¹ Fonte: Arbache e Ellery (2004).

O rápido crescimento do telefone móvel poderá gradualmente mudar esse quadro. No entanto, por ora, a universalização dos serviços está efetivamente calcada no alcance do STFC e na oferta de telefones de uso público nas localidades mais afastadas dos centros urbanos.

Tabela 4.2 – Acesso à telefonia por classe de renda domiciliar*³²

CLASSE (R\$)	SEM TELEFONE	COM TELEFONE FIXO	COM CELULAR
Até 400	73%	20%	11%
400-600	52%	38%	21%
600-1000	32%	56%	31%
1000-1200	17%	71%	43%
1200-1600	12%	78%	52%
1600-2000	6%	86%	62%
2000-3000	4%	91%	72%
3000-4000	2%	94%	82%
4000-6000	1%	96%	89%
Mais de 6000	0	98%	95%
Geral	40%	51%	34%

* Em % de domicílios com o serviço

A dificuldade em alavancar a universalização mediante o uso do telefone celular reside em três aspectos. Em primeiro lugar, o serviço celular é mais caro. Ainda que a modalidade pré-pago possibilite ao usuário administrar seu uso, tal estratégia é viável dentro de certas limitações. Em segundo lugar, o celular alcança um número expressivamente menor de municípios e seria necessário expandir sua cobertura. E, finalmente, parte do custo de expansão do serviço está sendo assegurado pela tarifa de interconexão fixo-móvel, onerando o usuário do STFC. No limite, a preservação de uma tarifa muito elevada poderá levar a perdas de receita da concessionária de telefonia fixa, ensejando demandas de compensações para preservar o equilíbrio econômico-financeiro da atividade, ainda que parte dessa transferência resulte em receita de uma empresa de celular que tenha o mesmo controlador.

³² Fonte: IBGE, Arbache e Ellery (2004).

4.2 Perspectivas do Serviço de Comunicação Digital

O Serviço de Comunicação Digital foi concebido como uma solução jurídica que contornasse o conflito de redação existente entre a LGT e a Lei do Fust. Mediante a licitação de um serviço orientado ao provimento de banda larga, porém sujeito às obrigações de universalização e continuidade, possibilita-se o uso de recursos do Fust para viabilizar o atendimento a instituições de ensino, bibliotecas e outras unidades a serem beneficiadas pelo fundo.

Acórdão do TCU provocado por consulta do então Ministro das Comunicações Miro Teixeira admitiu a licitação de serviços de banda larga conjuntamente com equipamentos e serviços associados, divididos em lotes correspondente a áreas geográficas (cidades, estados ou regiões do País). Ressalvou que poderiam candidatar-se ao certame quaisquer empresas que demonstrassem qualificação para o atendimento ao serviço.

Paralelamente à consulta, a Anatel passou a realizar demonstrações de uso da Internet e de programas educacionais com estações móveis instaladas em trailers e operando ligação CDMA com uma estação radiobase conectada ao *backbone* Internet, alegando que se trataria de um piloto do SCD. Caminhões desse tipo vêm fazendo demonstrações em várias oportunidades, acompanhando eventos como o Rally dos Sertões³³.

Parte da motivação para a implantação do SCD, porém, resulta da perspectiva de convergência entre serviços de telefonia fixa, móvel e de banda larga. A proposta de licitação do serviço em lotes de dois estados, um dos quais supostamente de alto potencial de mercado e outro de baixo potencial de mercado, sugere que o regulador pretende implantar redes de banda larga de alcance estadual aptas a servir de suporte a serviços de valor adicionado e a alternativas como voz sobre IP.

Nesse contexto o SCD poderia ser posicionado como um embrião da oferta de serviços de infra-estrutura de rede desvinculados de serviços diretos ao usuário. Mais do que oferecer o acesso à Internet e a aplicações educacionais, de saúde ou de segurança, o SCD poderia dotar certas áreas de uma infra-estrutura de banda larga disponível à desagregação, financiada com recursos do Fust. No entanto, não é isto o que ocorre. O SCD será oferecido

³³ Fonte: Companhia Energética de Goiás – CELG.

como um serviço ao usuário final, com obrigações de universalização e continuidade e com a possibilidade de acceder ao Fust.

A perspectiva vem causando perplexidade no mercado por várias razões. Primeiro, por se tratar de uma proposta que pouco difere do Serviço de Comunicação Multimídia, autorizado hoje, por exemplo, aos provedores de TV a cabo e MMDS e a provedores de *hotspots wi-fi*, serviço para conexão sem fio de computadores, inclusive para acesso à Internet. Por outro lado, a exigência de oferta de acesso a localidades de pequena população e a incerteza quanto ao efetivo uso do Fust para viabilizar a contrapartida ao investimento, em vista do contingenciamento do fundo, lançam dúvidas sobre o potencial do empreendimento.

Cabe lembrar que a oferta de acesso à Internet é ampla e competitiva nos mercados com potencial de consumo, graças à competição entre cabodifusão, ADSL e *wireless*. Assim, ou a agência deprime a concorrência mediante a restrição de autorizações para o SCM e para o uso de frequências, ou será difícil viabilizar o equilíbrio econômico-financeiro desse novo serviço.

CONCLUSÕES

A Anatel enfrenta, no momento, duas questões que são de grande relevância para o setor. A primeira é o fracasso do modelo de competição na telefonia local, concebido para substituir o monopólio estatal. Em parte esse fracasso era previsível, na medida em que a propriedade da última milha dá ao provedor de serviços locais uma vantagem para dominar o mercado em sua área. Por outro lado, outros fatores, como a sistemática adoção de medidas protelatórias pelas empresas do setor, o rápido aumento das tarifas ao consumidor e o acentuado viés das tarifas de interconexão em vista do crescimento do tráfego de dados, não foram tratados pelo regulador com a firmeza que seria desejável.

Outras atitudes sistemáticas da Anatel, como o despreparo para tratar da defesa da concorrência, a dificuldade em tornar efetivas as medidas de proteção ao consumidor e a falta de capacitação para a fiscalização das empresas de telefonia revelam uma perigosa combinação de dificuldades para construir um corpo técnico permanente e adequadamente qualificado, com a inércia para se implantar uma doutrina de trabalho e um conjunto de procedimentos eficazes e, quiçá, com a crença em um modelo de mercado autoajustado que, em vista do poder econômico das empresas, não se produziu.

Por outro lado, o trabalho busca externar um aspecto da maior importância na avaliação de um órgão regulador: regular o mercado é uma tarefa de extrema complexidade, em que os dados e fatos do mercado são filtrados por inúmeros interesses e pressões decorrentes da criatividade comercial, da inovação tecnológica e da busca por ganhos podem transformar rapidamente o setor, tornando inócuas ou até inoportunas as decisões antecedentes da agência.

Alguns aspectos do problema vêm sendo solucionados. A Anatel tem buscado regularizar a situação de seu quadro funcional, vem consolidando sua infra-estrutura, e busca oferecer alternativas para recuperar um funcionamento mais eficiente do setor, mediante novas formas de se estimar tarifas de interconexão e de se promover a interconexão e a desagregação de redes. Outros continuam relegados a um segundo plano. Não há notícia de ações efetivas no sentido de dotar a agência de eficácia na fiscalização do setor ou de tomada de decisões decorrentes das reclamações dos usuários.

Outros problemas que afetam o setor, há que se reconhecer, independem da Anatel. Basta lembrar da carga tributária elevada que foi imposta à telefonia pela maioria dos estados (tabela 5.1), gerando distorções no mercado.

Tabela 5.1 – Tributos: fator de multiplicação

ESTADOS	ICMS	FATOR MULTIPLICADOR
RO	35%	1,62
MT, PA, RJ	30%	1,51
PE	28%	1,46
BA, PR, MS, CE, RN	27%	1,44
GO	26%	1,42
Outros estados	25%	1,40

Nesse contexto, as modificações propostas pelo Poder Executivo, consolidadas no Projeto de Lei das Agências enviado ao Congresso em 2004, procuram aperfeiçoar a atuação da Anatel, e efetivamente o fazem em alguns aspectos, estimulando a atuação dos órgãos de controle interno e impondo maior transparência aos processos da agência. No entanto, para os problemas cruciais da entidade, são, em alguns casos, cosméticas ou de pouca eficácia, retomando uma doutrina de serviço público burocratizante.

Talvez os problemas hoje enfrentados pela Anatel e pelas demais agências sejam também reflexo das limitações existentes na administração pública como um todo: falta de um modelo de organização institucional eficiente, incapacidade de inovar na gestão pública, falta de objetivos de longo prazo, falta de uma visão de país, falta de uma agenda bem definida e dependência de um sistema judiciário complicado e moroso. Nesse ambiente, é inevitável que o foco das discussões relevantes termine por centrar-se na acomodação de interesses locais, de pressões fiscais e de metas macroeconômicas, perdendo importância a visão estratégica do que se deseja para o setor e do que é relevante para preservar os investimentos já realizados

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anatel (2003-1). Pesquisa de Satisfação de Clientes de Serviços Telefônicos – Relatório Final de Resultados. Vol 1: Sumário Executivo. Janeiro de 2003. Brasília: Anatel.
- Anatel (2003-2). Plano de Trabalho 2003 – Relatório Anual de Acompanhamento e Avaliação. Dezembro de 2003. Brasília: Anatel.
- Anatel (2004). Plano de Trabalho 2004 – Relatório de Acompanhamento. Fevereiro de 2004. Brasília: Anatel.
- Anatel, Ouvidoria (2002). Relatório Semestral. Dezembro de 2002. Brasília: Anatel.
- Anatel, Ouvidoria (2004). Relatório Semestral. Abril de 2004. Brasília: Anatel.
- Arbache, Jorge S. e Ellery Jr., Roberto (2004). “Benefício social propiciado pelo STFC no Brasil”. Universidade de Brasília. *Mimeo*.
- Grossman, Gene e Elhanan Helpman (2001). Special Interest Politics. Cambridge: MIT Press.
- Henten, Anders (2002). “Competition Policy in Telecommunications: the case of Denmark”. Workshop on Competition Policy in Telecommunications. Genebra (CH): ITU.
- Lins, Bernardo E. (2001). ” Análise crítica do desempenho da Anatel no período de 1998 a 2000”. Estudo técnico da Consultoria Legislativa. Brasília: Câmara dos Deputados. *Mimeo*.
- Mattos, César (2004). “Regulando o regulador: a proposta do governo e a Anatel”. *Cadernos Aslegis*, 6 (22): 9-27.
- Nazareno, Claudio (2004). “Interconexão, desagregação e competição. Panacéia, mito ou *imbroglio?*”. Estudo técnico da Consultoria Legislativa. Brasília: Câmara dos Deputados. *Mimeo*.
- Salant, David (1995). “Behind the revolving door: a new view of public utility regulation”. *Rand Journal of Economics*, 26(1): 362-377.
- Tribunal de Contas da União (2003). Consulta TC 005.302/2003-9. “Consulta. Ministro de Estado das Comunicações. Dúvidas na interpretação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à aplicação dos recursos do Fust.” Acórdão em 13 de agosto de 2003.
- Tullock, Gordon (1993). Rent Seeking. Cheltenham (GB): Edward Elgar Publ.
- Teleco (2004). Telefonia Fixa no Brasil 2004.