

Telecomunicações: os resultados da política de competição

Renato Antonio Dal Maso*

Economista e Coordenador do Núcleo de Políticas Públicas da FEE.

Resumo

O texto aborda a política de competição nas telecomunicações implementada pelo Governo Federal entre 1997 e 2004. Pesquisam-se os resultados dessa política, que teve como objetivo liberar a entrada de empresas no setor, permitindo que a maioria dos usuários pudesse escolher a operadora dos serviços de sua preferência. Buscaram-se informações relacionadas às empresas prestadoras e à participação no mercado, bem como indicadores quantitativos destas no controle dos acessos fixos e celulares e sobre a evolução das tarifas no período. A análise evidencia a presença da competição na telefonia celular e nos serviços internacionais, pouca competição nos demais serviços e um processo de concentração do capital no setor. Esse movimento constituiu grandes grupos de empresas prestadoras multisserviços, restringindo a competição e consolidando a liderança de uma firma dominante em nível regional.

Palavras-chave: telecomunicações; competição na telefonia; concentração na telefonia.

Abstract

This paper is concerned with the competition policy implemented in the area of telecommunications by the Brazilian federal government between 1997 and 2004. The research is focused on the results of this policy, which was aimed at liberating the entry of enterprises in this economic sector so that users could freely choose the services of the company they prefer. The evidence used in this research were: information related to the activities of the enterprises and their respective participation in the market; quantitative data on the share of the companies in the control of accesses of users to fixed and mobile telephones; and the evolution of the taxes. The analysis indicates that a measure of competition, as well as a capital concentration in multi-services firms, has developed in the sector. This process hindered full competition between companies and consolidated the dominance of a firm at a regional level.

Artigo recebido em 18 out. 2005.

* O autor agradece as sugestões precisas de Walter Arno Pichler e o apoio do acadêmico Paulo Henrique de Campos.

1 - Introdução

A política de telecomunicações do Governo Federal envolve questões relacionadas à regulação do mercado, à universalização, à qualidade dos serviços, à política industrial e tecnológica e ao regime de competição. Esses aspectos se entrelaçam na implementação da política setorial. Entretanto este texto foca apenas a política de competição, implementada entre os anos de 1997 e 2004, ressaltando alguns aspectos para a compreensão do objeto. A implementação da política iniciou-se com a abertura do mercado dos serviços de telefonia celular, seguindo-se a instituição do órgão regulador, a privatização das empresas originárias do Sistema Telebrás e a entrada de novos investidores privados no mercado. A política de competição compreende o conjunto de medidas implementadas para criar um mercado sem limite de prestadoras dos serviços, onde a maioria dos usuários pudesse exercer a liberdade de escolha das empresas provedoras dos serviços de sua preferência.¹ Esse cenário foi chamado de “plena competição”.

Atualmente, o processo de competição é uma realidade visível no mercado, especialmente na telefonia celular, onde operam quatro grandes grupos empresariais. Na telefonia fixa, o cenário atual não é o de “plena competição” apregoado, vigorando um regime onde uma firma é dominante no mercado. O cenário atual está organizado a partir da liderança dessa firma. Esse fato comprova existir pouca competição. Se a política não implantou o cenário de plena competição, conforme idealizaram os *polices makers*, que regime ela configurou? O regime de liderança de uma firma e de oligopólios configura a competição possível no setor de telecomunicações? Para responder às questões, propõe-se, neste texto, que os resultados efetivos da política na experiência brasileira carecem de melhor qualificação. Certamente, a competição instalou-se em algumas modalidades de serviços e nos nichos mais lucrativos do mercado, mas não sob o regime de plena competição. Ao contrário, na maioria das pequenas e médias cidades, ela não existe. Argumenta-se ainda que as operadoras originárias do Sistema Telebrás herdaram

assimetrias que lhes garantem grande poder competitivo em relação às demais entrantes. Essas assimetrias são o controle dos acessos e das redes e a sua grande capilaridade.

A análise da política envolve aspectos complexos que dificultam o entendimento do funcionamento do modelo de telecomunicações, apresentado a seguir para ilustrar a funcionalidade do cenário competitivo idealizado.² O modelo de telefonia fixa representou-se no Quadro 1, e o modelo de telefonia celular, no Quadro 2. Neles, o mercado brasileiro foi dividido em regiões, criadas especificamente para o setor, que delimitam a área de autorização das empresas para prestar serviços, embora sempre necessitem obter autorização para atuarem nas regiões, nas localidades e nos municípios. Observa-se, com isso, que o cenário competitivo tem como *locus* a região, mais especificamente os nichos do mercado, onde as empresas buscam vantagens na prestação das modalidades de serviços da telefonia fixa (local ou residencial e não residencial, longas distâncias nacional (LDN) e internacional (LDI)), da telefonia celular e dos demais serviços de comunicação de dados e *internet*. A política de competição implantou o regime, gradualmente, pelas etapas destacadas abaixo.

No cenário da telefonia fixa, atuam a Telemar, a Brasil Telecom, a Telefônica e a Embratel nas suas respectivas Regiões I, II, III e IV, denominadas empresas originárias, pois elas herdaram os acessos telefônicos e as redes do Sistema Telebrás. As empresas Vésper, a Global Village Telecom (GVT) e Intelig Telecom, chamadas de entrantes (espelhos), também são prestadoras, respectivamente, naquelas regiões, a partir de 1999. Outras empresas entrantes (espelhinhos), a partir de 2000, passaram a atuar em alguns dos municípios e em algumas localidades onde as “espelhos” decidiram não prestar serviços. A partir de 2002, novas empresas entrantes foram autorizadas, não havendo mais limites para a presença de prestadoras. A liberação para a entrada no mercado e a presença de diversas empresas criaram um cenário de competição, por suposto, em cada região (Quadro 1).

¹ Conforme a **Lei Geral de Telecomunicações, nº 9.472**, de 16.07.97, define-se telecomunicações como a transmissão, emissão ou recepção, por fio, radioeletricidade, meios ópticos ou qualquer outro processo eletromagnético, de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza (art. 60).

² Para uma análise detalhada do modelo, ver Anatel (2005), Dalmazo (2002, Cap. 4) e **Relatórios Teleco** (2005a). Toda a base material e legal que fundamenta o mercado de telecomunicações encontra-se no site da Anatel.

Na telefonia celular, o modelo idealizado estabeleceu 10 áreas, que também foram criadas especificamente para o setor. Em cada área, atuavam uma empresa originária, operando a Banda A, e uma entrante, na Banda B, sob regime de duopólio no Sistema Móvel Celular (SMC). Esse regime foi modificado, no ano de 2000, para o Sistema Móvel Pessoal (SMP), que delimitou a atuação das empresas não por área, mas pelo mesmo espaço das Regiões I, II e III. Todas as prestadoras se adaptaram ao SMP, configurando um novo cenário, não no regime de duopólio, mas por quatro grandes operadoras nas Bandas A, B, D e E em cada região (Quadro 2).

A política implantou, gradualmente, a competição, criando oportunidades atraentes para os investidores privados e liberando a entrada de prestadoras no setor. Seu objetivo maior foi criar um cenário de “plena competição”, em cujo mercado não existiria limite para entrada de empresas e onde os usuários poderiam escolher os serviços das prestadoras segundo suas preferências. Esse processo implicou também impor assimetrias de direitos e deveres entre as empresas, com a finalidade de reduzir as vantagens das originárias e estimular as entrantes. As assimetrias impostas às primeiras foram as obrigações de universalização e continuidade, de qualidade dos serviços, o controle de tarifas e sanções para os casos de quebra das regras do contrato. E, para as entrantes, exigiram-se um plano de compromisso de abrangência dos acessos e uma regulação menos intensa, como a ausência de controle de tarifas e de universalização. Essas assimetrias foram consideradas suficientes para configurar, assim, o regime competitivo.³

A partir dessa visão sintética do modelo e do cenário idealizado das telecomunicações, apresenta-se, a seguir, a política de competição. Conforme citado no Quadro 3, a implementação da política ocorreu por etapas. Cabe apontar aqui os fatos relevantes do processo: em 1997, teve início a competição na telefonia celular, autorizando-se novas empresas entrantes para operar a Banda B; em 1998, ocorreu a privatização das empresas originárias do Sistema Telebrás e a vigência de monopólio privado temporário. Em 2000, iniciou-se a competição na telefonia fixa, através das autorizações para as empresas entrantes (espelhos) atuarem em cada região e da implantação do Código de Seleção de Prestadora (CSP), cuja medida permitiu que o usuário escolhesse a

prestadora dos serviços de longa distância, bem como através da implantação do Serviço Móvel Pessoal, que limita o número de prestadoras por região a quatro empresas nas Bandas A, B, D e E. Esse rearranjo do modelo inicial mudou o cenário da competição de duas para quatro empresas, atuando não mais por área, mas por região. Na verdade, ocorreu um movimento de fusões e aquisições entre as empresas para se adaptarem ao SMP, e elas marcaram presença em todas as regiões. Assim, a competição nessa modalidade passou a ser disputada no plano nacional e nos nichos regionais. Por último, em 2002, ocorreu a liberação do mercado de telefonia fixa para novas entrantes e a implantação do CSP na telefonia celular, em julho de 2003. Assim, o cenário idealizado da “plena competição” está representado nos Quadros 1 e 2, onde se registra a presença de diversas prestadoras de telefonia fixa em cada região. Por sua vez, na telefonia celular, implantou-se o regime de oligopólio limitado à presença de quatro empresas em cada região.

Além desta **Introdução**, contendo uma síntese do modelo idealizado, o texto está estruturado nos seguintes itens. No item 2, pesquisou-se a reação das principais prestadoras frente ao cenário competitivo, através de informações qualitativas sobre fusões e aquisições e sobre as estratégias adotadas para ganhar vantagens em relação às demais. No item 3, analisa-se um conjunto importante de indicadores, que revelam os resultados da política de competição. Os indicadores examinados são: (a) a participação percentual das operadoras originárias na receita bruta de telefonia fixa, que revela, de fato, qual a fonte de riqueza que está em jogo no setor de telecomunicações; (b) a participação percentual das empresas nos acessos fixos e celulares e nos acessos totais, que apresentam uma visão geral da importância delas em termos de controle de acessos no mercado nacional; (c) a participação das empresas nos acessos fixos e celulares por região, que revela a liderança e o domínio das operadoras na sua região-base; e (d) a evolução das tarifas praticadas pelas operadoras originárias para serviços locais, LDN e LDI. No item 4, além de se tomarem informações sobre a reação das empresas em relação ao novo cenário, examinam-se os indicadores do jogo oligopolista na telefonia celular, os indicadores da participação das empresas nos acessos e da evolução das tarifas, bem como as razões da explosão dos acessos celulares. A abordagem em separado das telefonias fixa e celular nesses itens teve por objetivo qualificar a competição possível nas modalidades de serviços de telecomunicações (telecoms). Por último, registram-se as considerações finais.

³ Ver texto sobre o tema em Santos e Taboada (2004).

Quadro 1

Modelo de telecomunicações para a telefonia fixa no Brasil — 1998-2002

REGIÕES	SETORES (1)	ORIGINÁRIAS (1998)	ENTRANTES (espelhos) (1999)	ENTRANTES (espelinhos) (2000)	NOVAS ENTRANTES (2002)
Região I (2)	1, 2, 4 a 17	Telemar	Vésper (Embratel)	Tmais; Transit; Enlevos; Nortelpa; Sermatel.	Telefônica; GVT; Intelig Telecom; Telmex (AT&T); Teledados (EMTL).
	3	CTBC			
Região II (3)	18,19,21,23, 24, 26 a 30	Brasil Telecom	GVT	Tmais; Transit; Options.	Telefônica; Embratel; Telmex (AT&T); Intelig Telecom; Sercomtel.
	20	Sercomtel			
	22 a 25	CTBC			
Região III (4)	31, 32 e 34	Telefônica	Vésper SP (Embratel)	Tmais; Transit; Aerotech; Ampla.	Intelig Telecom; GVT; Comercial Cabo TV São Paulo; Telmex (AT&T).
Região IV (5)	Todo o Brasil	Embratel	Intelig Telecom	Aerotech; Enlevos; Transit.	Telemar; Brasil Telecom; Telefônica; Claro; TIM; CTBC.

FONTE: DALMAZO, Renato. **As mediações cruciais das mudanças político-institucionais nas telecomunicações do Brasil**. Porto Alegre: FEE, 2002. Cap. 4. (Teses FEE, n. 2).

RELATÓRIOS TELECO. **Telefonia Celular no Brasil 2005**. 2005a. Disponível em: <http://www.teleco.com.br> Acesso em: 2005.

ANATEL. **Relatório anual 2004**. Disponível em <http://www.anatel.gov.br> Acesso em: 2005.

(1) Setor é uma divisão do Brasil em áreas que delimitam o espaço de atuação das empresas e, no caso, definem os setores das empresas existentes CTBC (3, 22 a 25) e Sercomtel (20). (2) RJ, MG, ES, BA, SE, AL, PE, PB, RN, CE, PI, MA, PA, AP, AM, RR. (3) RS, DF, GO, MT, RN, AC, MS, PR, SC. (4) SP. (5) Todo o Brasil.

Quadro 2

Modelo de telecomunicações para a telefonia celular no Brasil — 1997 e 2002

REGIÕES	ÁREAS DE CONCESSÃO	ORIGINÁRIAS DA BANDA A (1997)	ENTRANTES DA BANDA B (1997)	ENTRANTES DA BANDA D (2002)	ENTRANTES DA BANDA E (2002)	
Região I	Área 3: RJ e ES	Vivo	Claro	Oi	TIM	
	Área 9: BA e SE		TIM		Claro	
	Área 4: MG	Opportunity				Vivo
	Área 8: AM, RO, AP, PA e MA					TIM
	Área 10: PI, CE, RN,PB, PE ,AL	TIM	Claro			
Região II	Área 5: PR, SC	TIM	Vivo	Claro	Brasil Telecom (set./2003)	
	Área 6: RS	Vivo	Claro	TIM		
	Área 7: DF, GO, TO MS, MT, RD e AC					
Região III	Área 1: SP Capital Área 2: SP interior	Vivo	Claro	TIM	-	
Outras	Áreas 2, 4 e 7: GO, MG e SP Londrina (PR)	CTBC Telecom Sercomtel	-	-	-	

FONTE: DALMAZO, Renato. **As mediações cruciais das mudanças político-institucionais nas telecomunicações do Brasil**. Porto Alegre: FEE, 2002. Cap. 4. (Teses FEE, n. 2).

RELATÓRIOS TELECO. **Telefonia celular no Brasil 2005**. 2005b. Disponível em: <http://www.teleco.com.br> Acesso em: 2005.

ANATEL. **Relatório anual 2004**. Disponível em: <http://www.anatel.gov.br> Acesso em: 2005.

Quadro 3

As etapas de implantação da política de competição no Brasil

ANOS	ETAPAS DO CENÁRIO COMPETITIVO
1997	Autorização para a entrada de novas operadoras da Banda B na telefonia celular em 10 áreas. Início da competição na telefonia celular.
1998	Privatização das empresas públicas originárias do Sistema Telebrás nas quatro regiões seguintes: Região I - RJ, MG, ES, BA, SE, AL, PE, PB, RN, CE, PI, MA, PA, AP, AM, RR (Telemar); Região II - RS, DF, GO, MT, RN, AC, MS, PR, SC (Brasil Telecom); Região III - SP (Telefônica); Região IV - todo o Brasil (Embratel). Empresas originárias iniciam competição nos serviços de LDN.
1999	Autorização para a entrada de uma nova empresa em cada região (espelho ou entrante), criando o regime de duopólio: Região I, Global Village Telecom (GVT); Região II, Vésper Holding S.A.; Região III, Vésper Holding São Paulo S/A; Região IV, Intelig Telecom. Início da competição entre originárias e entrantes.
2000	Mudanças no cenário da competição: - implantação do Sistema Móvel Pessoal pela autorização de novas empresas operarem as Bandas D e E nas Regiões I, II e III; - adaptação das operadoras do Sistema Móvel Celular das Bandas A e B existentes ao SMP; - permissão para as fusões e aquisições de empresas; - autorização para a entrada de novas empresas (espelinhos) para operar em municípios e localidades onde as espelhos decidiram não prestar telefonia fixa; - implantação do Código de Seleção de Prestadora na telefonia fixa, através do qual o usuário escolhe a operadora dos serviços de LDN e LDI. Ampliação da competição nos serviços de longa distância e na telefonia celular.
2002	Liberação do mercado de telefonia fixa sem limite para operadoras nas regiões. Novas autorizações às originárias que cumpriram as obrigações de universalização para operar nas demais regiões. Concentração do capital em quatro grandes grupos que operam multisserviços: Telemar/Oi; Brasil Telecom/TIM (e BrTelecom Celular); Telefônica/Vivo e Embratel/Claro/Vésper.
2003	Implantação do Código de Seleção de Prestadora na telefonia celular. Vigência da plena competição.

FONTE: DALMAZO, Renato. **As mediações cruciais das mudanças político-institucionais nas telecomunicações do Brasil**. Porto Alegre: FEE, 2002. Cap. 4, p. 220. (Teses FEE, n. 2).

2 - Fusões e aquisições consolidam a liderança dos grupos dominantes

Neste item, analisam-se informações mais qualitativas, que revelam os movimentos das empresas frente ao cenário competitivo. Para tal, pesquisaram-se as estratégias e o movimento de concentração do capital das empresas originárias, tendo em vista a sua experiência similar e a representatividade no setor.

Inicialmente, cabe ressaltar que as novas autorizações para entrantes no mercado, a implementação do SMP e do CSP e a liberação do mercado foram

fatos relevantes e inexoráveis da política de competição⁴. As empresas reagiram com estratégias um tanto similares. Por exemplo, a Telemar, a Telefônica e a Embratel buscaram antecipar o cumprimento das obrigações de universalização dos serviços em 2001, para obterem novas autorizações para atuarem nas demais regiões. Todas buscaram capacitar-se para prover multisserviços de telecomunicações. E o fizeram por uma razão singular, dada pela convergência dos serviços que podem ser providos pelas mesmas redes. Também

⁴ Para implementar a política, a Anatel concedeu 11 novas autorizações de telefonia local com abrangência variada, 14 autorizações para LDN e LDI e licitou as Bandas D e E.

desenvolveram ações voltadas para a fidelização dos seus usuários, através das seguintes ações: na telefonia fixa residencial, disponibilizaram serviços inteligentes, tais como secretária eletrônica virtual, discagem rápida, chamada em espera, siga-me (transferência temporária), identificador de chamadas, acesso à *internet* em banda larga, acessos fixos pré-pagos e ações para retenção de usuários; na telefonia local não residencial corporativa, disponibilizaram serviços inteligentes, atendimento exclusivo e diferenciado, planos de tarifas mais atrativos, acessos à *internet* em banda larga, etc. Nos serviços de LDN e LDI, a introdução do Código de Seleção de Prestadora promoveu a quebra do monopólio da Embratel, que passou a ser o inimigo comum das demais e, especialmente, das originárias, que passaram a praticar tarifas sempre inferiores às dos concorrentes, bem como promoveram campanhas de fidelização dos usuários. No caso da Intelig Telecom, inicialmente, promoveram-se preços abaixo das concorrentes, porém estes foram mantidos apenas por um certo período de tempo (Santos; Taboada, 2004). Em suma, a reação dos grandes grupos foi consolidar, na sua região-base, a capacidade para prover multisserviços. A seguir, apresentam-se informações sobre o movimento de concentração do capital para formar os quatro grandes grupos e consolidar a estratégia comum.

A Telemar buscou capacitar-se para prover multisserviços. Em junho de 2002, obteve autorização para operar a Banda D na Região I, através da TNL PCS S/A (Oi), e serviços de LDN e LDI nas Regiões I, II e III. Em dezembro de 2002, adquiriu o controle acionário da Pegasus Telecom S/A, para exploração e prestação de serviços de transmissão de dados nas três regiões, especialmente no mercado corporativo e empresarial de São Paulo.⁵ Controla a Companhia AIX Participações, especializada na construção de infra-estrutura de dutos para instalação de fibras óticas, que atua em rodovias do Estado de São Paulo e da Capital, bem como para a Telemar e para a Pegasus. Em março de 2001, criou a ABS 52 Participações Ltda., alterada para Telemar Internet, para prestar serviços de instalação e prestação de serviços de acesso à *internet* em banda larga, chamada de Velox.

A Brasil Telecom decidiu garantir o domínio na Região II, buscando desenvolver infra-estrutura e consolidar um

grupo para prover todos os serviços de telecoms. Em 2000, adquiriu o controle da CRT, operadora de telefonia fixa no Rio Grande do Sul. Em junho de 2003, passou a gerar serviços de LDI, ao comprar todo o sistema de cabos submarinos de fibra ótica do Grupo GlobeNet⁶, reforçando sua posição em tráfego de dados, LDI e redução de custos de interconexão, bem como assumiu a MetroRed, em fevereiro de 2003, que operava redes digitais de fibras óticas. Adquiriu ainda a iBest Serviços de Internet S/A, em junho de 2003, e passou a ser o segundo maior provedor de *internet* gratuita no mercado brasileiro. Em 2002, lançou os acessos em banda larga, o BrTurbo, baseado em tecnologia Asymmetric Digital Subscriber Line (ADSL). Atualmente, avança com ações de aquisição de infra-estrutura de rede de alta tecnologia para fincar liderança no mercado corporativo, bem como faz gestões para compra da Intelig Telecom e da Internet Group do Brasil Ltda. (iG). Um dos seres controladores, Itália Móvil Telecom, controla a prestadora de telefonia celular nas três regiões. Outro controlador, Opportunity e outros, controla a Brasil Telecom Celular que atua na Região II, na Banda E.

O grupo Telefônica instalou novas empresas no Brasil, com o objetivo de centrar sua atuação nos serviços convergentes de telecomunicações. Adquiriu o controle da ZAZ na área de *internet*, segundo maior provedor do País, e constituiu a empresa Terra Networks Brasil em junho de 1999. No ano 2000, realizou vários negócios: em outubro, concluiu a incorporação da Ceterb S/A e da Ceterb Celular, que operavam em Ribeirão Preto, São Paulo; em novembro, constituiu a subsidiária Telefônica Empresas S/A, para prover serviços de comunicação de dados, lançou serviço de conexão rápida à *internet* chamado Speedy, bem como adaptou suas empresas de celular nas Bandas A e B ao SMP, através da operadora Vivo, em todo o País. Também criou a Atendo Holding, para prestar serviços de *call centers* a terceiros, de *telemarketing* e de administração de banco de dados, além de publicar listas telefônicas, através da TPI Páginas Amarelas.

A Embratel buscou complementar sua capacitação para prover também serviços locais e celular. Em 2003, adquiriu a Vésper Holding S/A e a Vésper Holding São Paulo S/A, da empresa norte-americana QUALCOMM

⁵ A Pegasus opera uma rede de cabos de fibra ótica e também via rádio (*wireless*) nas 25 cidades mais importantes do Sudeste e do Sul do País, representando a segunda maior rede de anéis metropolitanos na Cidade de São Paulo.

⁶ A GlobeNet Communications Group Ltd. interliga pontos de interconexão nas regiões de Nova Iorque e Miami (EUA), St. David's (Ilhas Bermudas), Maiquetia (Venezuela) e Fortaleza e Rio de Janeiro (Brasil). Trata-se de empresa criada em 1998, para prover serviços de comunicação de fibra ótica entre os EUA e a América do Sul.

Incorporadora, nas Regiões I e III, e a CT Torres Ltda., que controlava 622 torres de comunicação. Mantém-se como líder no mercado brasileiro de transmissão de dados. Em novembro de 2000, constituiu a Star One S/A, para gerir e operar satélites, sendo a principal operadora de *transponders* para serviços de comunicação no Brasil e a principal fornecedora de *internet* em banda larga via satélite. Lançará, em 2006 e 2007, os satélites Star One C1 e C2, para substituir os BrasilSat B1 e B2. Em agosto de 2003, constituiu a Click 21 Comércio e Publicidade Ltda., para prestar serviços de conexão e oferecer produtos de *internet* para clientes residenciais e empresas. Manteve a sua rede internacional de cabos submarinos inteiramente óticos, ligando o Brasil a diversos países.⁷ Por último, a mexicana Telmex, que controla a Claro na telefonia celular, adquiriu a Embratel da norte-americana MCI, em março de 2004.

Portanto, o processo de fusões e aquisições nas empresas originárias, desencadeado para consolidar um grupo empresarial de multisserviços, por um lado, configura uma reação clara dos agentes ao cenário de competição, buscando ganhar vantagens no mercado. Por outro, representou um movimento de concentração do capital para constituir uma escala adequada para garantir posição de liderança de firma dominante.

3 - Os resultados da política de competição

Neste item, examinam-se os resultados da política, avaliados através de indicadores da participação relativa das empresas nas receitas dos serviços, do controle dos acessos fixos e celulares e da evolução das tarifas. O primeiro indicador sintetiza as principais fontes de riqueza disputadas nas telecoms. Em seguida, tomaram-se dados sobre o controle dos acessos telefônicos e a participação das prestadoras, e, por último, examina-se a evolução de tarifas, que reflete a rivalidade vista pelos preços cobrados. Em relação às tarifas, as empresas comprometeram-se, no contrato de concessão, a reduzi-las, de forma escalonada, entre 1998 e 2005, nos montantes de 4,9% nos serviços locais, de 23,3% nos de LDN e de 64,2% nos de LDI.

O primeiro indicador é revelador da disputa, sem dúvida, obtido pelas participações percentuais na receita bruta dos serviços. Os dados estão disponíveis apenas para as originárias, mas são representativos para os argumentos da análise. Conforme dados da Tabela 1, a Embratel fatura mais provendo ligações de LDN (54,7%) e serviços de comunicação de dados (23,3%). As demais originárias faturam alto com serviços locais, em torno de 42,5%, especialmente com receitas da assinatura básica. Essa é uma importante fonte de receita vinculada ao controle dos acessos fixos, como se fossem recursos cativos das empresas. As receitas das ligações fixo-móvel também são significativas e representam o montante de 21%. Elas cresceram em decorrência da expansão da rede, especialmente da rede celular com os planos pré-pagos. Por sua vez, a relevância das receitas com serviços de LDN em torno de 15% também se deve à expansão da planta. No essencial, representam-se, na Tabela 1, as principais fontes de receitas disputadas pelas empresas, as quais apontam os limites possíveis do novo cenário.

Na telefonia fixa residencial, a competição existente é muito pouca e restringe-se aos nichos mais lucrativos do mercado. As originárias Telemar, Brasil Telecom e Telefônica dominam, na sua região-base, essa modalidade, porque controlam os acessos e as redes, como dito anteriormente. No caso das entrantes, entretanto, elas conquistaram uma minúscula fatia do mercado. A participação mais expressiva tem sido da Vésper — adquirida pela Embratel em 2003 —, na Região I, onde controla 20,9% dos acessos. Elas se fixaram apenas nos nichos do mercado, localizados nas grandes cidades, nas áreas de comércio e indústrias e nos bairros de altas rendas. Além do alto custo para construir redes, pesa contra as entrantes a baixíssima taxa de migração dos usuários entre as prestadoras. Portanto, a fraca competição nessa modalidade, atualmente, deve-se à baixa migração dos usuários entre prestadoras e à pouca penetração das redes das entrantes.

Em relação às tarifas dos serviços locais, sua evolução pouco ou nada reflete a existência de competição, como a queda esperada dos preços, apesar de haver diferenciações nos valores cobrados entre as originárias (Tabela 2). Na verdade, as empresas obtiveram ganhos reais nas tarifas de assinatura residencial e não residencial, e reduziram-se os preços dos pulso e ficha locais. Elas também desoneraram os custos para habilitação dos telefones, para facilitar a adesão dos usuários. Exceto estes, todos os demais são preços administrados, no sentido de que é o agente regulador quem define a tarifa. Dessa forma, a grande expansão

⁷ A rede de cabos submarinos da Embratel permite mais de 25 mil ligações simultâneas por telefone e compõe-se das seguintes redes: Américas-1 e Américas-2 (EUA); Columbus-1, Columbus-2 e Atlantis-2 (Europa e Ásia); e Unisur (América do Sul).

da rede e dos acessos gerou receitas cativas às prestadoras, tendo em vista desfrutarem da condição dominante no mercado. Essa condição em si limita os espaços para um ambiente competitivo na telefonia local, que poderá ser ampliado não pelo número de prestadoras, mas por meio de inovações e da oferta de novos serviços.

Os impactos da política nas tarifas dos serviços de LDI foram significativos. Um deles ocorreu na participação da Embratel na receita bruta total, que, ano após ano, vem perdendo posição no mercado. Em 2000, embolsava 91,9%, mas faturou 66,3% da receita em 2004. A Intelig Telecom, que é a concorrente direta, ficou com 14,8% (Tabela 3). As demais vêm obtendo ganhos crescentes desde que passaram a realizar ligações internacionais. Isso sugere que a entrada de novas prestadoras ampliou a disputa entre a Embratel, a inimiga comum, contra os três grupos, mais a Intelig Telecom e outras. Portanto, a entrada de novas empresas implicou atribuir crescentes perdas à Embratel. Porém ela continua líder nessa modalidade, operando suas redes internacionais. A emergência recente da Brasil Telecom e da Telefônica nessa modalidade, também operando suas próprias redes internacionais, aprofundará a disputa pelas receitas de LDI.

Além disso, a mudança nas tarifas praticadas pela Embratel revela os impactos provocados pelas medidas que autorizam a entrante Intelig em 1999, a implantação do Código de Seleção de Prestadora (CSP) em 2000 e as que autorizam a Brasil Telecom, a Telefônica e outras a operarem chamadas de LDI. Principalmente, a queda é explicada pelo compromisso assumido no contrato de concessão, para reduzir em 64,2% os valores cobrados no período. Enfim, essas medidas se refletiram em todas as tarifas internacionais da Embratel, num montante em torno de 70%, no período, especialmente nas ligações para EUA (76,5%), Portugal (69,5%) e países da América Latina (Tabela 4). Portanto, a redução dos preços nessa modalidade superou o compromisso acordado no contrato. Não obstante, a tendência das prestadoras será praticar tarifas niveladas, como está a ocorrer hoje, e evitar guerra de tarifas.

Na modalidade dos serviços de LDN, a competição foi ampliada em 2000, quando os usuários passaram a ter a possibilidade de escolha da prestadora dos serviços, via o CSP, e pelas autorizações para novas entrantes no mercado. Essas medidas criaram forte rivalidade para com a Embratel, que era a inimiga comum das originárias, da Intelig Telecom e demais entrantes, GVT e Vésper basicamente. Disputava, com as originárias, os serviços intra-regionais e, com a Intelig, os inter-regionais e os de

LDI. A importância que essas empresas assumiram pode ser examinada pelo indicador da participação dos grandes grupos na receita bruta das ligações de LDN (Tabela 5) e pela participação no controle dos acessos fixos e celulares em cada região (Tabela 6).

O indicador da participação dos grupos na receita bruta mostra vantagens e perdas para as prestadoras. A Embratel apresentou perda no faturamento, entre 2000 e 2004, de 44% para 31,1%, bem como a Telemar. Por sua vez, a Telefônica, a Brasil Telecom e a Intelig Telecom obtiveram ganhos expressivos. A participação dos grupos para mais ou para menos, de fato, é um indicativo da rivalidade existente, como mostra a Tabela 5. Entretanto o nível de competição aqui será melhor qualificado com indicadores da participação no controle de acessos e da evolução das tarifas, sem, todavia, negá-la.

Uma conclusão geral importante nesse nível da análise é que a competição se trava, de fato, na região-base das prestadoras, onde as originárias disputam as ligações intra-regionais com a Embratel e com as entrantes Intelig, GVT ou Vésper. Nessa busca por vantagens, as originárias têm assegurado posição de liderança e domínio na respectiva região-base. E, nas ligações inter-regionais, elas fizeram acordos de reciprocidade entre si, especialmente para as chamadas fixo-fixo de regiões distintas. Significa dizer que uma originária, como a Telefônica, não invadirá o mercado das demais, mas negociou interconexão para completar suas ligações nas demais regiões, embora tenha autorização para prestar o serviço.

A seguir, examinam-se os indicadores que afirmam a liderança das firmas através do controle dos acessos fixos e celulares em cada região. Na Região I, o grupo Telemar/Oi controla 76,6% dos telefones fixos e 44% dos acessos fixos e celulares, e o grupo Embratel/Vésper/Claro, 20,9% e 17,6% respectivamente. O grupo Brasil Telecom/TIM controla 89,9% dos acessos fixos e 41,8% do total de acessos na sua região-base. O grupo Telefônica/Vivo desfruta vantagens, explorando serviços de 89,4% dos fixos e 68,9% dos celulares e fixos na Região III (Tabela 6). Esses dados sobre o grande controle dos acessos telefônicos e das redes são a prova do domínio dos grupos na sua região-base. O domínio sobre a infra-estrutura de rede inexoravelmente garante apropriação da maior fatia de receitas dos serviços, especialmente das ligações locais e de LDN intra-regional. O controle dos acessos revela existir também uma outra forma de competição entre os grupos. Ela está a ocorrer não por modalidade de serviço conforme idealizada, mas por serviços diferentes, como a telefonia local *versus* telefonia celular pré-paga. Os grupos desenvolveram-se

para prestar todos os serviços. São hoje prestadores de multiserviços (telefonia fixa, celular, comunicação de dados e *internet*) e marcam presença em todas as regiões. Dessa forma, cada originária, através da sua operadora celular, compete nas demais regiões via planos basicamente pré-pagos.

Aquele argumento anterior sobre a liderança encontra guarida também nos relatórios anuais das originárias, que reafirmam a sua existência nas ligações de LDN intra-regional e na crescente participação nas de LDI. A Brasil Telecom cita ter provido 84,3% das ligações intra-regionais, 48,9% das inter-regionais e 26,6% das internacionais em 2004. A Telefônica também destaca ter a vantagem de operar em torno de 75% das chamadas intra-regionais e, em 2002, controlou 36% das chamadas inter-regionais e 32% das LDI. Portanto, tem-se, nessas informações, mais um dado revelador da liderança das firmas. Assim, a pouca competição pode ser dimensionada pelas receitas geradas e apropriadas pelas demais prestadoras, que são relativas ao montante de acessos que controlam, sendo em torno de 5% nas Regiões II e III e de 23,4% dos acessos na Região I (Tabela 6).

Por sua vez, o efeito da política sobre redução das tarifas de LDN não foi o esperado. A evolução do custo do minuto normal de uma ligação, na verdade, retrata a competição possível nessa modalidade. Os relatórios

anuais das originárias registram que praticaram tarifas sempre inferiores às concorrentes e reafirmam a estratégia comum dos grupos de fixarem o seu código de prestadora na cultura dos seus usuários para preferirem seus serviços. Qual é a competição possível então? A pouca competição ocorre nos nichos do mercado, junto às áreas metropolitanas, onde as entrantes GVT, Vésper e Intelig se fixaram. Nesse filão do mercado, aplica-se a tarifa conurbada ou tarifa de ligação local. São ligações locais feitas dentro da cidade ou entre cidades adjacentes que a Anatel estabeleceu que fossem consideradas locais. Nesse caso, a reação das originárias foi reduzir as tarifas, especialmente nas Regiões I e III, por conta da entrada da Vésper; além disso, elas reduziram os custos das ligações com distância em torno de 300km ou mais (Tabela 7). Novamente, aqui, trata-se de preços administrados pela Anatel, que acordou permitir reajustes anuais pelo IGP-DI e aplicar um redutor de 23,3%, de forma escalonada, no período.

Em suma, a competição na telefonia fixa revela-se muitíssimo restrita nas ligações locais e nas de LDN, pois os grupos originários controlam os acessos e as redes e garantem liderança e domínio do mercado. Destacou-se também que foram constituídos grandes grupos capazes de prover multiserviços, buscando operar, no plano nacional, todos os serviços convergentes de telecomunicações.

Tabela 1

Receita bruta de telefonia fixa das principais operadoras no Brasil — 2004

					(%)
TIPOS DE SERVIÇOS	TELEMAR	BRASIL TELECOM	TELEFÔNICA	TOTAL	EMBRATEL (1)
Total do serviço local (fixo-fixo)	44,6	37,2	43,9	42,5	8,3
Habilitação	-	-	-	0,3	-
Assinatura	30,5	24,8	27,3	27,6	-
Serviço (pulsos)	13,5	11,6	16,6	14,2	-
Outros	0,6	0,7	-	0,4	-
Total do LDN (2)	14,5	13,3	16,6	15,0	54,7
Intra-regional	11,4	11,7	12,7	11,9	-
Inter-regiões	3,1	1,7	4,0	3,1	-
Serviços de LDI (3)	0,5	0,3	0,6	0,5	10,5
Serviço fixo-móvel	17,4	24,4	21,8	20,8	-
TUP ("orelhão")	5,1	3,8	2,1	3,7	-
Comunicação de dados	8,1	11,7	5,4	8,0	23,3
Uso da rede	5,9	5,8	6,0	5,9	-
Outros serviços	3,6	3,6	3,5	3,6	3,2
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE DOS DADOS BRUTOS: RELATÓRIOS TELECO. **Telefonia celular no Brasil 2005**. 2005a. Disponível em: <http://www.teleco.com.br> Acesso em: 2005.

(1) Dado sobre a receita líquida. (2) LDN: longa distância nacional. (3) LDI: longa distância internacional.

Tabela 2

Índice das tarifas de telefonia fixa local no Brasil — 1998/2005

CHAMADAS LOCAIS (horário normal)	TELEMAR (Setor 2-RJ)				BRASIL TELECOM (Setor 29-RS)				TELEFÔNICA (Setor 34-SP Capital)			
	1998	2000	2003	2005	1998	2000	2003	2005	1998	2000	2003	2005
Assinatura residen- cial	100,0	118,6	134,0	121,7	100,0	118,6	133,6	121,4	100,0	118,6	133,2	121,0
Assinatura não resi- dencial	100,0	123,1	158,7	144,2	100,0	109,1	123,7	111,9	100,0	123,1	152,2	138,3
Assinatura-tronco ...	100,0	123,1	119,0	108,1	100,0	98,9	92,8	75,0	100,0	123,1	114,1	103,7
Pulso local	100,0	95,7	88,4	80,3	100,0	102,6	92,7	84,2	100,0	94,9	88,6	80,6
Habilitação residen- cial	100,0	52,5	30,0	20,2	100,0	52,5	45,3	25,0	100,0	57,4	54,6	42,5
Habilitação não resi- dencial	100,0	52,5	30,0	20,2	100,0	52,5	45,3	25,0	100,0	57,4	54,6	42,5
Habilitação-tronco ..	100,0	87,5	49,9	33,7	100,0	87,5	75,5	41,6	100,0	95,7	91,0	70,8
Ficha local	100,0	70,0	63,0	64,2	100,0	70,0	67,7	...	100,0	70,0	67,7	69,1
Mudança de ende- reço	100,0	99,9	105,8	107,9	100,0	87,5	92,6	64,3	100,0	99,9	105,8	107,9
Tarifa rede de uso local TU-RL	100,0	99,9	84,6	51,8	100,0	102,3	86,6	...	100,0	94,9	80,3	49,2

FONTE DOS DADOS BRUTOS: ANATEL.

NOTA: Valores deflacionados pelo IGP-DI médio anual entre maio/04 e abr./05 = 100.

Tabela 3

Participação das operadoras na receita bruta dos serviços de longa distância internacional, no Brasil — 2001-04

(% sobre a receita total)

OPERADORAS	2000	2001	2002	2003	2004
Telemar	-	-	1,0	5,2	7,0
Brasil Telecom	-	-	-	0,1	2,2
Telefônica	-	-	2,7	6,5	7,4
Embratel (1)	91,9	82,9	79,4	71,3	66,3
Intelig	8,1	17,1	17,0	17,0	14,8
Outros (2)	-	-	...	...	2,3
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE DOS DADOS BRUTOS: ANATEL.

RELATÓRIOS TELECO. **Telefonia celular no Brasil 2005**. 2005a. Disponível em:http: www.teleco.com.br Acesso em: 2005.BRASIL TELECOM. **Relatório da anual da administração 1999-2004**. Disponível em:http: www.brasiltelecom.com.br Acesso em: 2005.

(1) Valores estimados. (2) Inclui as participações da Intelig Telecom, da CTBC, da Sercomtel, da GVT e da Vésper.

Tabela 4

Valor das tarifas de longa distância internacional (LDI) cobradas pela Embratel no Brasil — 1997-05

PAÍSES DE DESTINO	VALOR (1)							REDUÇÃO DAS TARIFAS (%)			
	1997	1998	2000	2001	2003	2004	2005	<u>2000</u> 1998	<u>2003</u> 2000	<u>2005</u> 2004	<u>2005</u> 1998
LDI por DDI (2)											
Argentina	106,7	100,0	85,4	100,8	54,1	47,5	28,3	14,6	36,6	40,3	71,7
Estados Unidos	106,7	100,0	85,4	100,8	34,6	30,3	23,5	14,6	59,5	22,6	76,5
Portugal	106,7	100,0	85,4	100,8	39,0	34,2	30,5	14,6	54,4	10,8	69,5
Países da Europa	106,7	100,0	85,4	100,8	58,7	45,7	37,9	14,6	31,3	17,1	62,1
Países da África	106,7	100,0	85,4	100,8	69,2	36,1	32,4	14,6	19,0	10,1	67,6
Países da Ásia	106,7	100,0	85,4	100,8	69,2	36,1	32,4	14,6	19,0	10,1	67,6
LDI Regional por DDI (2)											
Rio Grande do Sul para Uruguai	106,7	100,0	85,4	100,8	38,7	29,5	22,6	14,6	54,7	23,5	77,4
Amazonas para Colômbia	106,7	100,0	85,4	100,8	38,1	29,1	22,2	14,6	55,4	23,5	77,8
Santa Catarina para Ar- gentina	106,7	100,0	85,4	100,8	38,7	29,5	22,6	14,6	54,7	23,5	77,4

FONTE DOS DADOS BRUTOS: ANATEL.

NOTA: Valores deflacionados pelo IGP-DI médio anual entre maio/04 e abr./05 = 100.

(1) Valor em reais do minuto inicial normal. (2) DDI: discagem direta internacional.

Tabela 5

Participação das operadoras na receita bruta dos serviços de longa distância nacional, no Brasil — 2001-04

(%)

GRUPOS	2000	2001	2002	2003	2004
Telemar	16,8	14,2	13,6	12,9	11,8
Brasil Telecom	13,6	15,2	17,2	17,7	19,8
Telefônica	19,2	21,1	22,7	27,4	29,8
Embratel (1)	44,0	43,7	38,0	33,9	31,1
Outros (2)	6,3	5,8	8,5	8,2	7,5
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE DOS DADOS BRUTOS: RELATÓRIOS TELECO. **Telefonia celular no Brasil 2005**. 2005a. Disponível em: <http://www.teleco.com.br> Acesso em 2005.

(1) Estimativa a partir da receita líquida. (2) Estimativa que inclui as participações de Intelig, CTBC, Sercomtel, GVT e Vésper.

Tabela 6

Participação dos principais grupos nas telecomunicações do Brasil — 2004 e jun./05

(% de acessos)

GRUPOS	BRASIL (ano de 2004)				JUNHO DE 2005					
					Região I		Região II		Região III	
	Fixos	Celulares	Total	Receita Bruta	Fixos	Fixos e celulares	Fixos	Fixos e celulares	Fixos	Fixos e celulares
Telemar/Oi	35,2	10,5	19,9	22,6	76,6	44,0	-	12,4	-	-
Brasil Telecom /TIM (1)	21,7	21,7	21,3	22,0	-	14,1	89,9	41,8	-	10,6
Telefônica/Vivo	26,8	40,5	35,2	33,6	-	14,5	-	29,2	89,4	68,9
Embratel/Vésper/Claro	12,3	20,8	17,8	16,6	20,9	17,6	-	13,3	8,9	19,6
Subtotal	95,9	93,4	94,3	94,8	97,5	90,2	89,9	96,7	98,4	99,1
Telemig/Amazonas Celular	-	6,0	3,4	2,0	-	8,3	-	-	-	-
CTBC Telecom	1,7	0,5	1,3	-	2,5	1,5	0,4	0,2	1,6	0,9
Sercomtel	0,3	0,1	0,2	-	-	-	1,4	0,6	-	-
GVT	2,0	1,5	0,9	-	-	-	8,4	2,5	-	-
Demais espelinhos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Outros	-	-	-	3,2	-	-	-	-	-	-
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE DOS DADOS BRUTOS: ANATEL. **Relatório anual 2004**. Disponível em: <http://www.anatel.gov.br> Acesso em: 2005.
 RELATÓRIOS TELECO. **Telefonia celular no Brasil 2005**. 2005a. Disponível em:
<http://www.teleco.com.br> Acesso em: 2005.
 RELATÓRIOS TELECO. **Telefonia fixa no Brasil 2005**. 2005b. Disponível em:
<http://www.teleco.com.br> Acesso em: 2005.

(1) Inclui os acessos celulares da Brasil Telecom Celular.

Tabela 7

Índice das tarifas das ligações de longa distância nacional (LDN) no Brasil — 1998-05

CHAMADAS LDN (horário normal)	TELEMAR (Setor 2-RJ)				BRASIL TELECOM (Setor 29-RS)				TELEFÔNICA (Setor 31-SP Capital)			
	1998	2000	2003	2005	1998	2000	2003	2005	1998	2000	2003	2005
DC - Conurbada (1)	100,0	96,4	55,3	51,5	100,0	103,6	113,3	102,5	100,0	106,2	87,4	81,3
D1 - < 50km	100,0	114,3	140,0	110,4	100,0	114,3	119,0	99,7	100,0	106,3	110,5	91,2
D2 - > 50km e < 100km	100,0	114,3	140,0	113,9	100,0	114,3	119,0	99,8	100,0	101,8	105,8	87,4
D3 - > 100km e < 300km	100,0	100,8	111,6	96,9	100,0	114,3	93,6	78,4	100,0	93,1	96,8	79,9
D4 - > 300km	100,0	114,3	112,4	86,0	100,0	102,7	82,1	66,7	100,0	93,1	84,0	73,0
TU-RIU por minuto	100,0	97,9	92,8	...	100,0	112,6	106,7	89,4	100,0	112,6	106,7	89,4

FONTE DOS DADOS BRUTOS: ANATEL.

NOTA: Valores deflacionados pelo IGP-DI médio anual entre maio/04 e abr./05 = 100.

(1) São ligações locais feitas dentro da cidade ou entre cidades adjacentes que a Anatel estabeleceu que fossem consideradas locais.

4 - O oligopólio institucional na telefonia celular e o nivelamento das tarifas

Igualmente foram decisivas, no cenário da telefonia celular, as seguintes medidas da política de competição: as empresas entrantes na frequência da Banda B, a implantação do SMP, o Código de Seleção de Prestadora e a liberação para quatro operadoras em cada região. Desde meados de 1997, as empresas buscaram, com ousadia e agressividade, firmar posição nas áreas mais densas, através de planos de expansão arrojados para cobertura de rede, da oferta de planos de tarifas atrativos e de campanhas agressivas para diferenciar seus serviços.

O segundo fato relevante foi a nova regulamentação para o Serviço Móvel Pessoal (Resolução nº 248/2000, da Anatel), substituindo o Serviço Móvel Celular. As autorizações do SMP passaram a ser não mais para as nove áreas do SMC, mas para as Regiões I, II e III. A medida autorizou novas entrantes para as frequências das Bandas D e E em cada região e permitiu que as operadoras das Bandas A e B se adaptassem ao novo cenário. Esse rearranjo no modelo da telefonia celular promoveu uma corrida de fusões e aquisições e culminou com a adaptação de todas as empresas, obtendo autorização para atuar em todas as regiões. Vale lembrar que o impedimento das fusões e aquisições teria findado após cinco anos do início das operações. Os resultados do novo cenário foram os seguintes:

- a) a Vivo, controlada pela Telefônica, incorporou a Spice do Brasil na Região I (área 8), a Global Telecom, da japonesa DDI, na Região II (área 5) e associou-se a Portugal Telecom na Região III;
- b) a Claro (ou Telecom Américas) é controlada pela mexicana Telmex. Na Região I, incorporou a Algar, da norte-americana Southwestern Bell (área 3), e a BSE, da norte-americana Bell South/Bombshell e do Banco Safra (área 10); na Região II, incorporou a Telet, das canadenses Bell Canadá e Telesystem Wireless (área 6); na Região I, incorporou a BCP, da norte-americana Bell South e do Banco Safra (área 1) e a Tess S/A, da operadora sueca Telia Overseas (área 2); adaptou-se ao SMP, adquirindo autorização para operar a Banda E nas áreas 4 e 9; e, atualmente, está associada à Embratel e à Vésper;

- c) a TIM é controlada pela Telecom Itália Móvel, que detém o controle da Brasil Telecom (telefonia fixa). Na Região I, adquiriu autorização para a Banda E (áreas 3 e 8), bem como para a Banda D nas Regiões II (áreas 6 e 7) e III (áreas 1 e 2);
- d) a Oi é controlada pela Telemar e foi uma entrante da Banda D em 2002;
- e) a Brasil Telecom Celular é controlada pela Brasil Telecom e passou a operar serviços na Banda D, na Região II, em setembro de 2004. Nesse caso, existe propriedade cruzada irregular da Telecom Itália, controladora da TIM, que também opera na Região II, e, indiretamente, também da Brasil Telecom Celular, através da participação acionária na Brasil Telecom. Essa irregularidade será objeto de decisão da Anatel.

No essencial, os resultados da política, sem dúvida, foram significativos: primeiro, porque acirraram a disputa no plano regional; segundo, porque promoveram a concentração de capitais em grandes grupos, ampliando o jogo competitivo para o plano nacional. Na verdade, trata-se de uma medida de ajuste do modelo que atendeu aos interesses dos agentes, particularmente para consolidar suas estratégias de prover multiserviços em todas as regiões (Quadro 2). O rearranjo do modelo e seus resultados na formação de quatro grandes grupos certamente configurou uma escala e uma estrutura empresarial adequadas ao fortalecimento da liderança no novo cenário competitivo.

No que se refere aos indicadores quantitativos, a distribuição dos acessos celulares entre as operadoras reafirma a liderança do grupo Telefônica/Vivo em todo o Brasil. O Grupo operou 44,8% dos acessos totais em 2003 e 36,5% dos mesmos em agosto de 2005. Ele predomina nas Regiões II e III, onde controla em torno de 53% dos acessos. A TIM detém a segunda posição no *ranking* e explora 22,8% dos acessos celulares. Seu desempenho é significativo, dizendo-se a única operadora que atua em todos os estados brasileiros. A Claro é a terceira no *ranking*, controlando 21,7% dos acessos, localizados principalmente nas Regiões II e III. A Oi tem uma fatia do mercado nacional de 11,1% dos acessos e lidera na Região I. As demais empresas controlam menos de 7% dos celulares totais, exceto a participação do grupo Opportunity na Região I, que é de 13,0% (Tabela 8).

Portanto, os ganhos da política vieram com as altas taxas de adesão e mobilidade dos usuários a partir de 1999, especialmente quando os planos de acessos pré-pagos passaram a ser o carro-chefe da expansão dos celulares. A oferta de acessos e o número de usuários tiveram crescimento explosivo de 32,9% em 2003 e de

41,5% em 2004. Porém a competição pesada ocorre na fração de mercado dos usuários de planos pós-pagos, cujos usuários são empresas e as classes de renda A e B, que propiciam receita média por acesso mais elevada. Essa fração encontrava-se estagnada num montante de 9,8 milhões de usuários até 2002 e expandiu-se para 12,8 milhões em 2004. Atualmente, eles representam em torno de 17% dos acessos. O crescimento recente foi o resultado das campanhas focadas para aumentar a receita média desses planos, diferenciando os serviços através de qualidades fictícias, tecnológicas, ofertas de planos de tarifas, disponibilizando outros serviços e o baixo custo do aparelho celular, “objeto de desejo” fascinante, contendo multifunções (som, imagem, dados, *internet*, hora, despertar, avisos, rádio, jogos, câmera fotográfica, etc.).

Os acessos com planos pré-pagos atraíram milhões de usuários. Representavam 59% dos usuários ou 13,6 milhões de acessos em 2000 e ampliaram-se para 52,8 milhões de usuários, que representam 83,4% dos acessos em 2004. Esse fato singular explica a grande expansão da telefonia celular, tendo em vista a alta participação dos pré-pagos em todas as operadoras (Tabela 8).

Os usuários dos pré-pagos desejavam ter controle dos gastos com ligações mensais. Por isso, os planos adequaram-se à renda disponível ao acesso e uso dos serviços. Trata-se de usuários que pouco originam chamadas ou fazem ligações rápidas, porém potencializam a utilização das redes, recebendo ligações e torpedos. O interesse das empresas em ofertar esses planos está nas receitas significativas que geram via tarifa de interconexão, denominada Valor de Uso da rede Móvel (VU-M), pois ela remunera a rede de uma prestadora móvel, quando a ligação iniciada de um telefone da prestadora fixa é terminada no celular. Ou seja, na área da operadora, a regra é: quem liga paga.

Portanto, a explosão dos planos pré-pagos protagoniza uma guinada na tendência da telefonia em geral, determinada por duas condições principais: a grande capilaridade das redes celular e fixa e a necessidade dos usuários em controlar gastos. A grande capilaridade da rede, atualmente, sustenta a expansão e o sucesso dos pré-pagos. A principal barreira que limita a competição entre os acessos pré-pagos e os fixos está no grande diferencial das tarifas desses, em torno de R\$ 0,90 o minuto e de R\$ 0,105 por pulso de quatro minutos normais respectivamente. Como os usuários e as famílias resolvem esse ônus preferindo o celular pré-pago? Controlam gastos, ajustando-os à sua renda e às suas necessidades. Assim, esse “objeto de desejo” preferido

passou a gerar um serviço substituto mais eficiente e rival da telefonia fixa local. Trata-se de uma nova rivalidade impulsionada pelas firmas multisserviços e pela competição ampliada para o plano nacional. Os grandes grupos marcam presença em todas as regiões, controlando parte expressiva dos acessos celulares, especialmente os pré-pagos (Tabela 8).

Os impactos da política sobre as tarifas celulares foram expressivos. Para dimensioná-los, selecionaram-se indicadores das tarifas para chamadas locais (VC-1), chamadas para fora de sua área de registro (VC2) e chamadas de fora da área de concessões (VC3). Uma observação geral é que as tarifas praticadas por cada grupo não foram similares, mas distintas em cada estado. Porém apresentaram a mesma tendência de queda no período. Por isso, elegeu-se São Paulo (interior), por ser um mercado muito competitivo, para mostrar a evolução dos preços por prestadora (Tabelas 9) e a evolução da tarifa média em alguns estados representativos (Tabela 10). A tarifa VC3 sofreu a maior redução por todas as operadoras. A Vivo e a Claro diminuíram-na num montante superior a 50% em termos reais, e a TIM (SP), em torno de 20%. Basicamente, essa queda foi o resultado do impacto da medida que permitiu aos usuários escolherem a operadora de sua preferência para as chamadas de LDN (VC3). A tarifa VC2 sofreu redução próxima de 40% reais aplicada pela Vivo e pela Claro e de 20% aplicados pela TIM. O maior impacto ocorreu nas tarifas médias cobradas em São Paulo (interior), conforme revelam os dados da Tabela 10. No caso das chamadas locais (VC1), ocorreu um nivelamento das tarifas em todos os estados, algumas tendo elevação, outras, redução. Ou seja, as operadoras Vivo e Claro reduziram significativamente suas tarifas, como resultado da entrada de novas operadoras. Porém a tendência é se tornarem niveladas. Os agentes oligopolistas evitam competir por tarifas. Sempre preferem buscar vantagens através da diferenciação dos serviços.

Em suma, em 2003 e 2004, a explosão dos pré-pagos e as receitas de interconexão atrativas passaram a ser fatores dinâmicos que tiraram da estagnação as prestadoras. O efeito da política de competição já cumpriu sua missão, e a tendência será o nivelamento ou a prática de tarifas similares. O rearranjo do cenário da telefonia celular foi ao encontro dos interesses dos grandes grupos, ao consolidar empresas operadoras de multisserviços, concentrando capital e configurando a liderança de firmas dominantes.

Tabela 8

Participação das operadoras no total de acessos celulares do Brasil — 2003-05

OPERADORAS	BANDAS	2003	2004	2005				PRÉ-PAGOS	
				Região I	Região II	Região III	Total	2003	2004
Vivo	A, B	44,8	40,5	23,0	48,0	51,0	36,5	76,6	80,0
TIM	A, B, D, E	18,0	20,7	24,0	22,0	20,0	22,8	-	76,0
Claro	B, D, E	20,6	20,8	16,0	23,0	29,0	21,7	81,3	82,4
Oi	D	8,4	10,5	24,0	-	-	11,1	83,0	86,1
Telemig/Amazonas Celular	A	7,3	6,0	13,0	-	-	5,4	70,1	73,0
Brasil Telecom	E	-	0,9	-	6,0	-	2,1	-	66,9
TBC Telecom	A	0,7	0,52	1,0	-	-	0,4	-	-
Sercomtel Celular	A	0,2	0,14	-	-	-	0,1	-	-
TOTAL		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	76,2	80,5
Total de acessos (1 000)	A, B, D, E	46 373	65 605	33 675	22 881	18 962	78 947	35 336	52 812

FONTE DOS DADOS BRUTOS: ANATEL. **Relatório anual 2004**. Disponível em: <http://www.anatel.gov.br> Acesso em: 2005.
 RELATÓRIOS TELECO. **Telefonia Celular no Brasil 2005**. 2005a. Disponível em:
<http://www.teleco.com.br> Acesso em: 2005.

Tabela 9

Tarifas das operadoras da telefonia celular em São Paulo (interior) — 1997/05

ANOS	(R\$ do minuto normal)											
	VC-1 (1)				VC-2 (2)				VC-3 (3)			
	Vivo	CTBC	Claro	TIM	Vivo	CTBC	Claro	TIM	Vivo	CTBC	Claro	TIM
1997	0,648	0,672	-	-	1,392	1,392	-	-	1,584	1,584	-	-
1998	0,607	0,630	0,562	-	1,304	1,304	1,102	-	1,484	1,484	1,327	-
1999	0,653	0,661	0,637	-	1,402	1,369	1,258	-	1,596	1,558	1,515	-
2000	0,628	0,636	0,613	-	1,349	1,317	1,210	-	1,535	1,499	1,457	-
2001	0,560	0,567	0,547	-	1,204	1,176	1,080	-	1,370	1,338	1,300	-
2002	0,562	0,562	0,562	-	1,214	1,176	1,110	-	1,381	1,338	1,337	-
2003	0,588	0,588	0,588	0,597	0,765	0,765	0,765	0,597	0,629	0,629	0,629	0,735
2004	0,552	0,552	0,552	0,645	0,717	0,717	0,717	0,645	0,717	0,717	0,717	0,645
2005	0,536	0,536	0,542	0,650	0,697	0,697	0,704	0,650	0,697	0,697	0,704	0,650

FONTE DOS DADOS BRUTOS: ANATEL. **Relatório anual 2004**. Disponível em: <http://www.anatel.gov.br> Acesso em: 2005.

NOTA: Tarifas reais corrigidas pelo IGP-DI, média anual de maio/04 a abr./05 = 100.

(1) VC1: valor da comunicação das chamadas locais de celular. (2) VC2: chamada celular da área de registro. (3) VC3: chamada celular para fora da área de concessão.

Tabela 10

Tarifas médias praticadas na telefonia celular — 1997/05

(R\$ do minuto normal)

ANOS	RIO DE JANEIRO (Vivo, Claro, TIM e Oi)			SP-INTERIOR (Vivo, Claro, TIM e CTBC)			RIO GRANDE DO SUL (Vivo, Claro, TIM e Brasil Telecom)			BAHIA (Vivo, Claro, Oi e TIM)		
	VC-1 (1)	VC-2 (2)	VC3 (3)	VC-1 (1)	VC-2 (2)	VC3 (3)	VC-1(1)	VC-2 (2)	VC3 (3)	VC-1(1)	VC-2 (2)	VC3 (3)
1997	0,67	1,39	-	0,66	1,39	1,58	-	1,39	1,58	0,62	1,39	1,58
1998	0,56	0,90	1,38	0,60	1,24	1,43	0,60	1,02	1,47	0,55	1,23	1,39
1999	0,59	0,94	1,47	0,65	1,34	1,56	0,64	1,10	1,58	0,59	1,32	1,51
2000	0,57	0,91	1,41	0,63	1,29	1,50	0,62	1,06	1,52	0,56	1,14	1,30
2001	0,51	0,81	1,26	0,56	1,15	1,34	0,55	0,94	1,36	0,53	1,09	1,24
2002	0,53	0,83	1,33	0,56	1,17	1,35	0,54	0,94	1,36	0,56	1,13	1,29
2003	0,57	0,66	0,66	0,59	0,72	0,66	0,56	0,71	0,71	0,62	0,76	0,76
2004	0,57	0,65	0,65	0,57	0,70	0,70	0,54	0,67	0,67	0,55	0,68	0,68
2005	0,53	0,61	0,61	0,57	0,69	0,69	0,57	0,65	0,65	0,55	0,67	0,67

FONTE DOS DADOS BRUTOS: ANATEL. **Relatório anual 2004**. Disponível em: <http://www.anatel.gov.br> Acesso em: 2005.

NOTA: Tarifas reais corrigidas pelo IGP-DI, média anual de jun.-maio, base maio/05 = 100.

(1) VC1: valor da comunicação das chamadas locais celular. (2) VC2: chamada celular da área de registro. (3) VC3: chamada celular para fora da área de concessão.

5 - Observações finais

A política de telecomunicações do Governo Federal, a partir de 1997, buscou implantar um regime competitivo sem limite de prestadoras de serviços nas regiões, o qual, por suposto, criaria um cenário de “plena competição” até 2003. A competição é uma realidade visível em algumas modalidades, como na telefonia celular, na LDN inter-regional e na LDI; noutras, revelou-se muito restrita, como na telefonia local e na LDN intra-regional. Nestas últimas, concentram-se as maiores fontes de receitas, conforme Tabela 1. A análise destacou que o jogo competitivo ocorreu no plano regional, onde duas assimetrias basicamente asseguraram liderança das empresas dominantes, que são o controle das redes e dos acessos telefônicos.

As originárias Telemar, Brasil Telecom, Telefônica e Embratel reafirmaram o domínio dos mercados regionais, controlando as redes e os acessos fixos, bem como os celulares, através de suas respectivas operadoras Oi, TIM, Vivo e Claro. A formação dos quatro grandes grupos foi decisiva para consolidar empresas multiserviços convergentes das telecomunicações.

Fala-se muito em competição equilibrada entre os grupos, sugerindo a presença da plena competição. Porém os indicadores analisados sugerem outra leitura,

que é a liderança de firmas dominantes em cada região, formando quatro grandes grupos empresariais.

Certamente, a telefonia celular é uma exceção, devido às suas características, que possibilitam maior diferenciação dos serviços e maior mobilidade dos usuários, e por desfrutar das tecnologias de última geração. O rearranjo do modelo e do cenário competitivo, combinado com o processo de fusões e aquisições, promoveu a concentração de capitais em quatro grandes grupos e projetou a competição para o plano nacional, inclusive uma nova forma de competição entre os planos do celular pré-pago com os serviços de telefonia fixa local, apesar do grande diferencial nas tarifas cobradas. Em relação às tarifas, a análise dos dados permite afirmar, primeiro, a tendência de queda e, segundo, de nivelamento com as das concorrentes. Esse fato sugere que a prática de redução das tarifas tenha se esgotado. A disputa via tarifas, sendo destrutiva, faz com que os grupos a evitem, preferindo rivalizar pela diferenciação dos serviços, pelas inovações e pela oferta de novos serviços.

Referências

ANATEL. **Relatório anual. 2004.** Disponível em: <http://www.anatel.gov.br> Acesso em: 2005.

BRASIL. Ministério das Comunicações. **Lei específica nº 9.295, de 17.07.1996.** Brasília: O Ministério, 1996.

BRASIL. Ministério das Comunicações. **Lei geral de telecomunicações nº 9.472/97.** Brasília: O Ministério, 1997.

BRASIL. TELECOM. **Relatório anual da administração 1999-2004.** Disponível em: <http://www.brasiltelecom.com.br> Acesso em: 2005.

DALMAZO, Renato. **As mediações cruciais das mudanças político-institucionais nas telecomunicações do Brasil.** Porto Alegre: FEE, 2002. (Teses FEE, n. 2).

EMBRATEL. **Relatório anual da administração 2000/2004.** Disponível em: <http://www.embratel.com.br> Acesso em: 2005.

FREDRICI FILHO, Roberto F. **Regulamentação e competição na telefonia fixa no Brasil.** Disponível em: <http://www.teleco.com.br> Acesso em: 09 ago. 2004.

MELCHIOR, Silvia Regina B. **Balanço da competição na regulamentação das telecomunicações.** Disponível em: <http://www.teleco.com.br> Acesso em: jan. 2005.

RELATÓRIOS TELECO. **Telefonia celular no Brasil 2005.** 2005a. Disponível em: <http://www.teleco.com.br> Acesso em: 2005.

RELATÓRIOS TELECO. **Telefonia fixa no Brasil 2005.** 2005b. Disponível em: <http://www.teleco.com.br> Acesso em: 2005.

SANTOS, Marcos R. dos; TABOADA, Luiz F. **A relevância e a importância da competição no setor de telecomunicações.** Disponível em: www.teleco.com.br Acesso em: 06 dez. 2004.

TELEFÔNICA. **Relatório anual da administração 2000-2004.** Disponível em: <http://www.telefonica.com.br> Acesso em: 2005.

TELEMAR. **Relatório anual da administração 2000-2004.** Disponível em: <http://www.telemar.com.br> Acesso em: 2005.

TELESP. **Relatório anual da administração 2000-2004.** Disponível em: <http://www.telesp.com.br> Acesso em: 2005.