

## **A (IN)EFICÁCIA DO DECRETO Nº 2.534/98 NA CRIAÇÃO DE UM MERCADO COMPETITIVO PARA O SETOR DE TELEFONIA FIXA BRASILEIRO NA MODALIDADE LOCAL**

Daniel Luchine Ishihara<sup>\*</sup>

### **RESUMO**

No momento em que o Decreto nº 2.534/98 (Plano Geral de Outorgas) completa seus dez anos de existência, o presente trabalho é oportuno na medida em que identifica a origem de atuais falhas e sucessos na criação de um ambiente competitivo para a telefonia fixa em sua modalidade local – a mais suscetível à exploração monopolística. É apresentada a estrutura telefônica brasileira, o condão do marco legal supracitado e uma variedade de dados que permitem avaliar a sua eficácia, clarificando-se os próximos passos na perquirição do nível concorrencial desejado para o mercado nesse setor.

**PALAVRAS-CHAVE:** Brasil. Regulação. Competição. Telecomunicações.

### **ABSTRACT**

In a scenario where the Brazilian Decree 2.534/98 (General Plan of Grants) completes its ten years of existence, this work is opportune as it identifies the origin of current failures and successes in creating a competitive environment for fixed telephony in the local type – the most susceptible to monopolistic exploitation. It presents the structure of the Brazilian telephony, the objectives for the referred legal framework and a variety of data which allows the evaluation of its efficiency, clarifying up the next steps in the pursuit of the desired competitive level for the market in that sector.

**KEYWORDS:** Brazil. Regulation. Competition. Telecommunications.

---

<sup>\*</sup> Daniel Luchine Ishihara é advogado, Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília (UnB) e pós-graduado em Direito, Estado e Constituição pela Uniplac-DF. E-mail: luchine@gmail.com.

## **SUMÁRIO**

### **1. Introdução**

### **2. Panorama do STFC no Brasil**

#### **2.1. Panorama legal vigente sobre o STFC**

#### **2.2. Conceito de STFC**

#### **2.3. Modalidades do STFC**

##### **2.3.1 Modalidade Local**

##### **2.3.2. Modalidade LDN**

##### **2.3.3. Modalidade LDI**

#### **2.4. Categorias de prestadoras de STFC**

##### **2.4.1. Concessionárias**

##### **2.4.2. Autorizatórias**

### **3. Objetivo de competição promovido pelo PGO**

#### **3.1. A dicotomia gerada pela privatização**

#### **3.2. A atribuição pró-competitiva do PGO**

##### **3.2.1. O incentivo à implantação de redes pela empresa espelho**

##### **3.2.2. A demarcação das Regiões de concessão e sua repercussão na competição**

### **4. Ambiente concorrencial do STFC na modalidade Local**

#### **4.1. Nível de competição do STFC a partir dos market shares**

##### **4.1.1. *Market share* do STFC na modalidade Local**

##### **4.1.2. *Market share* do STFC na modalidade LDI**

##### **4.1.3. Comparação da evolução de *market shares* das autorizatórias das modalidades Local e LDI**

#### **4.2. O cenário proveniente da demarcação das Regiões pelo PGO**

##### **4.2.1. A rentabilidade obtida nas Regiões pelas concessionárias**

##### **4.2.2. A concentração de renda no Brasil e as regiões de concessão**

##### **4.2.3. A extensão territorial das regiões e os custos de manutenção das redes**

## 5. Considerações finais

### 1. Introdução

Desde o século passado, ao mesmo tempo em que tentou encurtar sua pesada carta de funções, como a repressora e a garantidora, o Estado encontrou-se também desafiado ao cumprimento de novas funções, a exemplo da regulação econômica.<sup>2</sup> Por essa transformação também passou o Brasil, que, a partir do final dos anos 1980, “adotou um modelo econômico mais aberto e integrado à economia mundial, na qual o Estado interventor cedeu lugar ao Estado regulador”.<sup>3</sup>

Nesse momento histórico insere-se a privatização do setor de telecomunicações brasileiro, que, conforme a Exposição de Motivos da LGT, tem o condão de:

(...) alterar profundamente o atual modelo brasileiro de telecomunicações, de forma que a exploração dos serviços passe da condição de monopólio à de competição e que o Estado passe da função de provedor para a de regulador dos serviços e indutor das forças de mercado (...).<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1994. p. 85.

<sup>3</sup> GESNER OLIVEIRA. **Concorrência – panorama no Brasil e no mundo**. São Paulo: Saraiva, 2001. p. IX.

<sup>4</sup> Exposição de Motivos à Lei Geral de Telecomunicações, Seção II, (“Os fundamentos da proposta”), Tópico 5 (“Visão setorial de médio prazo: o cenário-objetivo”).

Surgem assim desafios regulatórios e a necessidade de um marco legal consistente e eficaz, capaz de equilibrar a difícil balança entre a universalização e a competição setorial.

A universalização exige largos investimentos que muitas vezes não retornam lucros e, por esse motivo, a empresa que a promove é recompensada com vantagens concedidas pelo Estado. Por outro lado, tais benefícios não podem inibir a competição no setor, haja vista que dela depende o rumo tomado pelo setor das telecomunicações: se há significativa concorrência, tem-se grande indício de que os demais objetivos da Administração no setor serão atendidos pela busca direta da iniciativa privada, sem a necessidade de forte intervenção estatal.

Dois foram os principais marcos legais para estabelecer tal equilíbrio: a Lei n. 9.472, de 16 de julho de 1997, conhecida como Geral de Telecomunicações (LGT); e o Decreto n. 2.534, de 2 de abril de 1998, denominado Plano Geral de Outorgas (PGO). Ambos os diplomas são abrangentes, tratando das telecomunicações como um todo e em todas as suas modalidades, seja de telefonia fixa, móvel ou outras formas de transmissão de dados.

Tais marcos legais, seja em matéria de Direito da Defesa da Concorrência, ou Direito Antitruste, seja em Direito das Telecomunicações, representam ferramentas normativas para que, em relação a condutas tipicamente de ordem privada, mas de interesse coletivo, o Estado opere estímulos, desestímulos e limites, conforme a lição de NORBERTO BOBBIO:

A função de um ordenamento jurídico não é só a de controlar os comportamentos dos indivíduos, o que pode ser conseguido através da técnica das sanções negativas, mas também a de dirigir os comportamentos para certos objetivos preestabelecidos.<sup>5</sup>

Essa mencionada direção, tanto por sanções negativas como por incentivos promovidos pelas referidas leis, pressupõe uma finalidade, ou seja, nas linhas da teoria de EROS GRAU, o direito deve também ser tomado pelo seu conteúdo empírico e axiológico.<sup>6</sup>

Com foco nos aspectos de estímulo e limites criados pela lei visando a concorrência, e no ensejo de delimitar, dentro do possível, a discussão a apenas um dos marcos legais, é o presente trabalho para analisar, sob uma abordagem funcional do direito, a eficácia do Plano Geral de Outorgas, inserido em um ordenamento jurídico considerado lógico e sistêmico<sup>7</sup>, na criação de um mercado competitivo da telefonia fixa na modalidade Local, a qual se mostra a mais propícia a uma dominação monopólica.

Cabe salientar que a concepção aqui adotada para a “competição” foge à simples disputa ou concorrência que vise tão somente a continuidade, ou mesmo

---

<sup>5</sup> BOBBIO, Norberto. *Dalla struttura alla funzione. Milão: Edizione di Comunità: 1977.* p. 23-24. Tradução livre: “La funzione di un ordenamento giuridico non è solo quella di controllare i comportamenti degli individui, il che può essere ottenuto attraverso la tecnica delle sanzioni negative, ma anche quella di dirigere i comportamenti verso certi obiettivi prestabiliti”.

<sup>6</sup> GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto.** 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 26.

<sup>7</sup> Segundo a concepção sistêmica de HANS KELSEN, quem entende os dispositivos legais como inseridos organicamente num sistema jurídico uno firmado em bases racionais, e não compondo existência isolada ou absolutamente independente das demais normas de direito.

a premiação com maiores lucros às empresas mais aptas. O fomento à competição por parte do poder público não pode almejar tais fins exclusivamente privados, mas, nos moldes de POSNER<sup>8</sup>, sua abordagem no Direito Público só faz sentido na medida em que visa a consecução de objetivos de interesse público, seja a tutela dos consumidores, sejam o progresso e o desenvolvimento da economia nacional.

Inicialmente é imperioso que se expliquem, mesmo que sucintamente, conceitos relevantes do setor das telecomunicações, apresentando o panorama do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) no Brasil e suas modalidades. Em seguida, será indicado o papel do Plano Geral de Outorgas na composição do cenário competitivo da telefonia fixa, arrolando seus objetivos. Posteriormente, devem-se trazer à baila informações sobre a realidade concreta desse setor das telecomunicações, ilustrando o nível de competição e as perspectivas do mercado. Dessa forma, reunir-se-ão os elementos necessários para adentrar a essência deste trabalho e analisar a eficácia do PGO na confecção de um ambiente competitivo para o STFC na modalidade Local no Brasil.

---

<sup>8</sup> Segundo o renomado professor, “competição é concebida ‘preferencialmente como um estado no qual os interesses do consumidor são bem atendidos, em vez de um processo de rivalidade que é amenizado pela eliminação de até mesmo um minúsculo rival’” (“competition is viewed ‘as a state in which consumer interests are well served rather than as a process of rivalry that is diminished by the elimination of even one tiny rival’”), conceito presente no caso *Univeristy Life Insurance Co. versus Unimarc Ltd.*, apud POSNER, Richard A. *Antitrust Law*. 2ª ed. Chicago: The University of Chicago Press, 2001. p. 28 e 29.

## 2. Panorama do STFC no Brasil

Os ramos do Direito Econômico são caracteristicamente práticos, ou seja, o exercício do direito, nessa seara, implica mandatoriamente o conhecimento da realidade que se comunica com a norma e por ela é influenciada. Em se abordando as telecomunicações sob o enfoque jurídico da defesa da concorrência, tal verdade é ainda mais inexorável, haja vista o universo técnico específico colocado em tela, tão distante do cotidiano do leigo no assunto.

Sem a pretensão de esgotamento do assunto ou da precisa tecnicidade terminológica, antes da abordagem propriamente jurídica do tema há a necessidade apriorística de se conceituar o STFC e suas modalidades, balizando dessa forma o objeto desta pesquisa na medida assaz satisfatória que permita sua compreensão pelos operadores de direito.

### 2.1. Panorama legal vigente sobre o STFC

Na década passada, o setor de telecomunicações brasileiro passou por profundas modificações, correspondendo à transição de um modelo estatal de índole keynesiana para adotar comportamentos neoliberais, voltando-se a atividade setorial estatal diretamente à regulação.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Sobre essa transição nas economias ocidentais, cf. TOUSSAINT, Eric. **A Bolsa ou a Vida**. Capítulo 13 - “Ideologia e Política Neoliberais: uma perspectiva histórica”. 1ª ed. São Paulo: Perseu Abramo, 2002. pp. 233-251.

A Emenda Constitucional nº 08, de 15 de agosto de 1995, esteve a privatização das empresas que pertenciam ao Sistema Telebrás<sup>10</sup>, encerrando o período de exploração monopólica dos serviços de telecomunicações pela União, pois o inciso XI do art. 21 da Constituição Federal passou a possibilitar que o setor fosse explorado mediante autorização, concessão ou permissão, *in verbis*:

**CF, Art. 21** - Compete à União:

(...)

XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;

(...)

Em julho de 1997 foi editada a Lei Geral de Telecomunicações, Lei Federal nº 9.472, denominada LGT, tutelando sobre o setor de forma ampla e sujeitando a liberdade empresarial a princípios e interesses de ordem pública, como a universalização, a continuidade da prestação de serviços, a cidadania e a competição – especificamente o objeto do presente trabalho. Essa lei também foi responsável pela criação da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), incumbida da regulação da atividade setorial.

---

<sup>10</sup> Havia ainda mais quatro outras empresas no setor, porém inexpressivas no que concerne ao território de abrangência e valor comercial se comparadas à grande estatal. Eram essas empresas: Companhia Riograndense de Telecomunicações – CRT, Centrais Telefônicas de Ribeirão Preto – CETERP, a SERCOMTEL e a Companhia de Telecomunicações do Brasil Central – CTBC.

No ano seguinte, o Decreto nº 2.534 – o Plano Geral de Outorgas, chamado de PGO – dividiu o país em três regiões prestadoras do STFC<sup>11</sup> na modalidade local<sup>12</sup>, outorgando o direito de explorar tal serviço em regime de concessão de acordo com os resultados de licitações previamente realizadas em conformidade com a LGT, estipulando seus prazos de vigência e as condições para a admissão de novas prestadoras no mercado:

**LGT, Art. 84.** As concessões não terão caráter de exclusividade, devendo obedecer ao plano geral de outorgas, com definição quanto à divisão do País em áreas, ao número de prestadoras para cada uma delas, seus prazos de vigência e os prazos para admissão de novas prestadoras.

Dessa forma, o PGO representa um marco legal na tentativa de atribuir eficácia às disposições pró-competição previstas na CF e estabelecidas de forma específica ao setor de telecomunicações na LGT. A discussão mais pormenorizada sobre o tema exige, antes da abordagem da competição fomentada por nossas leis, a compreensão de conceitos básicos e da organização da telefonia fixa brasileira.

## 2.2. Conceito de STFC

---

<sup>11</sup> Serviço Telefônico Fixo Comutado, popularmente conhecido como “telefonia fixa”.

<sup>12</sup> Estabeleceu também uma quarta região, que na verdade se trata da soma geográfica das outras três regiões como área de atuação para a prestação do STFC nas modalidades LDN e LDI, ou seja, Longa Distância Nacional e Longa Distância Internacional, concedida à Embratel.

A ANATEL, por meio de regulamento, conceituou o STFC como um serviço em que a voz ou outros sinais são transmitidos entre um ponto fixo e outro por meio de *processos de telefonia*, conforme a definição legal do RSTFC, em seu art. 3º, XX:

**RSTFC, art. 3º, XX** - Serviço Telefônico Fixo Comutado: serviço de telecomunicações que, por meio de transmissão de voz e de outros sinais, destina-se à comunicação entre pontos fixos determinados, utilizando ***processos de telefonia***; (destaque).

Tal definição nada mais é que a repetição daquilo anteriormente inserido no art. 1º, §1º, do Plano Geral de Outorgas, de 1998, bem como em diversas resoluções da ANATEL<sup>13</sup> e Decretos<sup>14</sup>. Nota-se o quão satisfatório é o conceito do STFC por sua insistente ratificação e a durabilidade nos textos legais, repetida 10 vezes de 1998 a 2006, em cenário em que a evolução tecnológica tende a rapidamente expirar definições e tornar idéias obsoletas.

---

<sup>13</sup> São algumas delas, todas contendo mera repetição literal do conceito apresentado: Anexo à Resolução da ANATEL nº 30, de 29/06/1998; Anexo à Resolução da ANATEL nº 85, de 30/12/1998; Anexo à Resolução da ANATEL nº 166, de 28/09/1999; Anexo à Resolução da ANATEL nº 316, de 27/09/2002; Anexo à Resolução da ANATEL nº 426, de 09/12/2005; Anexo à Resolução da ANATEL nº 442, de 21/07/2006; e o Anexo à Resolução da ANATEL nº 443, de 08/08/2006.

<sup>14</sup> A exemplo do Anexo ao próprio PGO, Decreto nº 2.534, de 02/04/1998, e do Anexo ao Decreto nº 4.769, de 27/06/2003.

Também a expressão final do conceito de STFC, “*processos de telefonia*”, ficou-se inerte desde 1998,<sup>15</sup> em nada inovando a definição legal da Resolução da ANATEL nº 426, de 09/12/2005:

**Art. 3º, XVIII** - processos de telefonia: aqueles que permitem a comunicação entre pontos fixos determinados, de voz e outros sinais, **utilizando técnica de transmissão nos modos 3,1 kHz-voz ou 7 kHz-áudio ou até 64 kbit/s irrestrito**, por meio de fio, radioeletricidade, meios ópticos ou qualquer outro processo eletromagnético; (destaque).

O tratamento técnico do conteúdo desses dispositivos legais definidores e as divergências doutrinárias a respeito da interpretação de seus conteúdos<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> O conceito de “processos de telefonia” guarda referências idênticas em normas concernentes tanto ao STFC quanto à “sinalização para usuários”: Anexo à Resolução da ANATEL nº 85, de 30/12/1998; Anexo à Resolução da ANATEL nº 166, de 28/09/1999; Anexo à Resolução da ANATEL nº 252, de 20/12/2000 e a Resolução da ANATEL nº 426, de 09/12/2005.

<sup>16</sup> Exemplo dessa divergência doutrinária são as possibilidades de conteúdos transmitidos no STFC. Acerca desse tema há duas vertentes opostas. A posição mais conservadora apenas admite a transmissão de “voz viva”, seguindo os traços do direito argentino, que trouxe tal expressão em seus dispositivos legais (ESCOBAR, J. C. Mariense. *O Novo Direito de Telecomunicações*. 1ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999. p. 97). Uma segunda opinião, mais técnica, utiliza-se da presença dos termos “de voz e outros sinais” no conceito de STFC e da definição de “processos de telefonia” apresentada supra para sugerir a possibilidade de se transmitirem quaisquer dados, como imagens, “desde que respeitados os limites quantitativos (64 kbit/s) de transmissão” (LAENDER, Gabriel Boavista. *O Regime Jurídico das Redes de Telecomunicações e os Serviços de Telecomunicação*. in ARANHA, Márcio Iorio (org.). *Direito das Telecomunicações – Estrutura institucional regulatória e infra-estrutura das telecomunicações no Brasil*. 1ª ed. Brasília: JR Gráfica, 2005. p. 224). Mesmo em contrariedade à regra geral segundo a qual os serviços de telecomunicações são definidos de acordo com sua utilidade para o usuário, apoiamos este segundo autor não pela vaidade de termos ao seu lado cursado os primeiros anos de Direito, mas pela sua visão mais atualizada e orientada dentro dos padrões de excelência do Grupo de Estudos em Direito das Telecomunicações – GETEL – da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – UnB. Podem-se prever, entretanto, modificações em breve dos parâmetros técnicos sobre o STFC, haja vista a veloz evolução de tecnologias como VoIP (“Voice over IP”) e de algoritmos de compactação de dados, como os codecs, que farão com que os 64 kbit/s se tornem cada vez mais densos em informação.

fogem ao tema em deslinde, sendo suficiente a noção de STFC apresentada na medida em que permite identificar a modalidade Local, que é a telefonia mais capilarizada no território brasileiro e que, por isso, reveste-se de importância social na medida em que se destaca, dentre as outras modalidades de serviço e possibilidades em telecomunicações, na capacidade de cumprir com as metas de universalização.

### 2.3. Modalidades do STFC

Apresentado o conceito de STFC, verificou-se que a transmissão dos dados (de voz ou outros sinais) ocorre entre dois pontos fixos. Para delinear o objeto deste estudo, é preciso explicar, mesmo que de forma sintética, as modalidades do STFC, que dependem das posições geográficas desses terminais fixos de telefonia<sup>17</sup>, conforme se depreende da lei:

**PGO, Art. 1º, § 2º.** São modalidades do serviço telefônico fixo comutado destinado ao uso do público em geral o serviço local, o serviço de longa distância nacional e o serviço de longa distância internacional, nos seguintes termos:

**I** - o serviço local destina-se à comunicação entre pontos fixos determinados situados em uma mesma Área Local;

---

<sup>17</sup> Assevera-se que, apesar de muitos doutrinadores usualmente explicarem as modalidades a partir de “pontos fixos” ou “terminais fixos” (a exemplo de J.C. ESCOBAR), é evidente que se trata das localidades dos chamados Pontos de Terminação de Rede (PTRs), que é a conexão entre a Rede Externa (parte externa ao imóvel do usuário mais remota da estrutura da prestadora, cuja localização física é por ela determinável) e a Rede Interna (instalada no interior do imóvel do usuário e sob sua responsabilidade, dotada de um locus indeterminável por parte da prestadora). Pode-se imaginar, por exemplo, o usuário que estendeu sua rede interna por seu latifúndio até alcançar uma Área Local distinta, ou que utiliza ERBs (Estações Rádio Base) de uso particular – como os telefones sem-fio de longo alcance – que o permitem utilizar o STFC a partir de aparelhos móveis cuja posição é irrelevante para os fins da prestadora ou da modalidade do serviço telefônico.

- II** - o serviço de longa distância nacional destina-se à comunicação entre pontos fixos determinados situados em Áreas Locais distintas no território nacional; e
- III** - o serviço de longa distância internacional destina-se à comunicação entre um ponto fixo situado no território nacional e um outro ponto no exterior.

As três modalidades apresentadas no texto legal – Local, LDN e LDI – são esclarecidas a seguir.

### **2.3.1 Modalidade Local**

Seguindo critérios técnicos e econômicos, a ANATEL define áreas geográficas contínuas de prestação do STFC. Se os terminais fixos interconectados situam-se dentro dos limites da mesma dita “Área Local”, considera-se o serviço telefônico prestado em sua modalidade Local.

Explica ESCOBAR os parâmetros tomados pela ANATEL para determinar a abrangência de cada “Área Local”:

A delimitação, pelo órgão regulador, da área dita local, faz-se independentemente da divisão político-geográfica, obedecendo ao critério que leva em consideração o interesse econômico, a continuidade urbana, a engenharia das Redes de Telecomunicações e as localidades envolvidas, contanto que a proposta se fundamente no mesmo critério.<sup>18</sup>

### **2.3.2. Modalidade LDN**

A expressão “Longa Distância Nacional” refere-se à comunicação de pontos fixos situados em Áreas Locais diferentes, mas ambas dentro dos limites

---

<sup>18</sup> ESCOBAR, J. C. Mariense. **O Novo Direito de Telecomunicações**. 1ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999. p. 100.

do território nacional. Há duas modalidades: (a) LDN intra-regional, que comunica pontos na mesma Região, embora em Áreas Locais diferentes, como exemplo, de Brasília (DF) a Goiânia (GO); e (b) LDN inter-regional, em que as Áreas Locais interligadas encontram-se em Regiões distintas, como a conexão de um terminal telefônico fixo em Brasília (DF) com outro em Porto Alegre (RS).

### **2.3.3. Modalidade LDI**

A modalidade de “Longa Distância Internacional” trata da comunicação entre um ponto fixo situado em território brasileiro e outro situado no estrangeiro. É exemplo a comunicação entre um ponto fixo em Vitória-ES e outro em Fresno, na Califórnia (EUA).

No presente trabalho, optou-se pela delimitação temática na modalidade Local por ser mais desafiadora para a criação de um ambiente competitivo. Isso ocorre por vários motivos, como o menor aproveitamento da economia de escala, maiores *sunk costs* e uma tendência natural à exploração monopolística, assunto que será abordado no tópico 3.2.1 – O incentivo à implantação de redes pela empresa espelho.

## 2.4. Categorias de prestadoras de STFC

O STFC, seja na modalidade Local, seja em LDN ou LDI, é prestado no Brasil por empresas de duas categorias<sup>19</sup>, dependendo do contrato que firmam com a Administração, sinteticamente apresentadas a seguir:

### 2.4.1. Concessionárias

As concessionárias, como reflete sua denominação, atuam no setor do STFC por contrato de concessão e têm obrigações típicas de interesse público, como a universalização e a continuidade. Compõe-se da privatização, em 1998, de empresas do antigo sistema Telebrás e alguns casos especiais<sup>20</sup>, que pleitearam a celebração do contrato de concessão para o STFC, segundo o artigo 207 da LGT:

**LGT, Art. 207** – No prazo máximo de sessenta dias a contar da publicação desta Lei, as atuais prestadoras do serviço telefônico fixo comutado destinado ao uso do público em geral, inclusive as referidas no art. 187 desta Lei, bem como do serviço dos troncos e suas conexões internacionais, **deverão pleitear a celebração de contrato de concessão**, que será efetivada em até vinte e quatro meses a contar da publicação desta Lei. (Destacamos)

São ao todo 34 contratos de concessão do STFC na modalidade local firmados em junho de 1998 que vigoraram até 31 de dezembro de 2005, sendo

---

<sup>19</sup> Apesar da previsão legal de uma terceira categoria, a de permissionária, apenas duas existem de fato no atual cenário de telecomunicações no Brasil.

<sup>20</sup> v. nota de rodapé nº 10.

que todos foram prorrogados com novas cláusulas obrigacionais<sup>21</sup> a partir de 1º de janeiro de 2006.

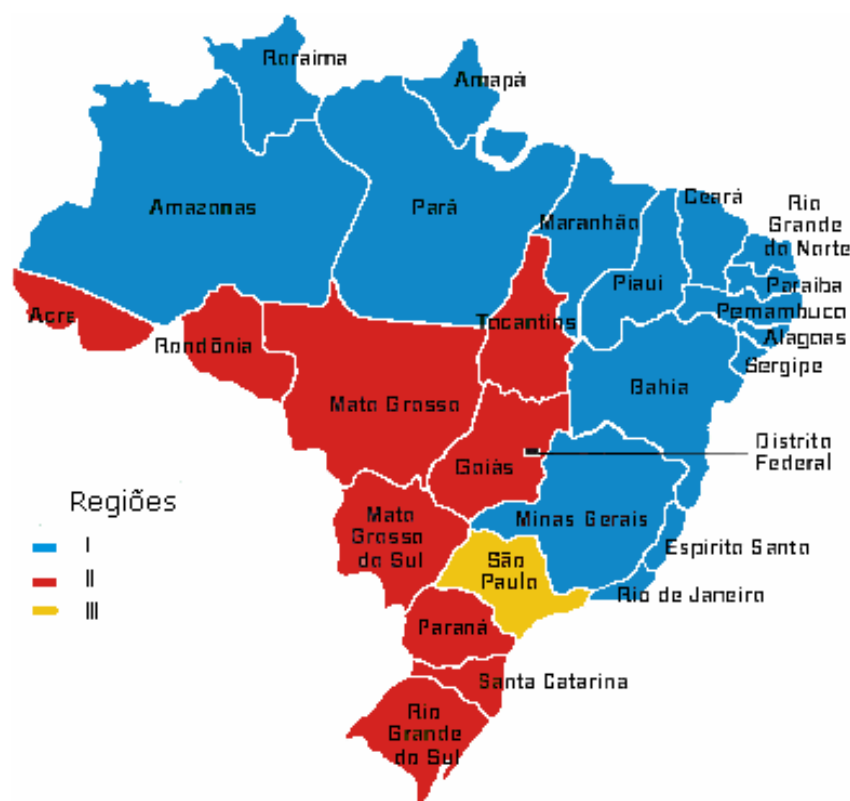
O Decreto nº 2.534, de 2 de abril de 1998, chamado Plano Geral de Outorgas (PGO), dividiu o território brasileiro em 3 regiões para a prestação do STFC na modalidade local:

**PGO, Art 4º.** O território brasileiro, para efeito deste Plano Geral de Outorgas, é dividido nas áreas que constituem as quatro Regiões estabelecidas no Anexo 1.

Dentre as quatro regiões referidas no artigo *supra*, é importante frisar que a Região IV concerne apenas às modalidades LDN e LDI. Dessa forma, do Anexo 1 referido, pode-se esquematizar a divisão territorial do país entre as concessionárias da modalidade local da seguinte forma:

---

<sup>21</sup> v. Resolução 341 de 20 de junho de 2003 da ANATEL, em especial, dentre as novas regulamentações, estão a alteração de tarifação, a norma para o cálculo do Índice de Serviços de Telecomunicações (IST), utilizada no reajuste de tarifas em substituição ao IGP-DI, bem como o regulamento do STFC e do Acesso Individual Classe Especial (AICE), modalidade de serviço pré-pago na telefonia fixa.



**Figura 1** - Regiões de prestação do STFC na modalidade local.<sup>22</sup>

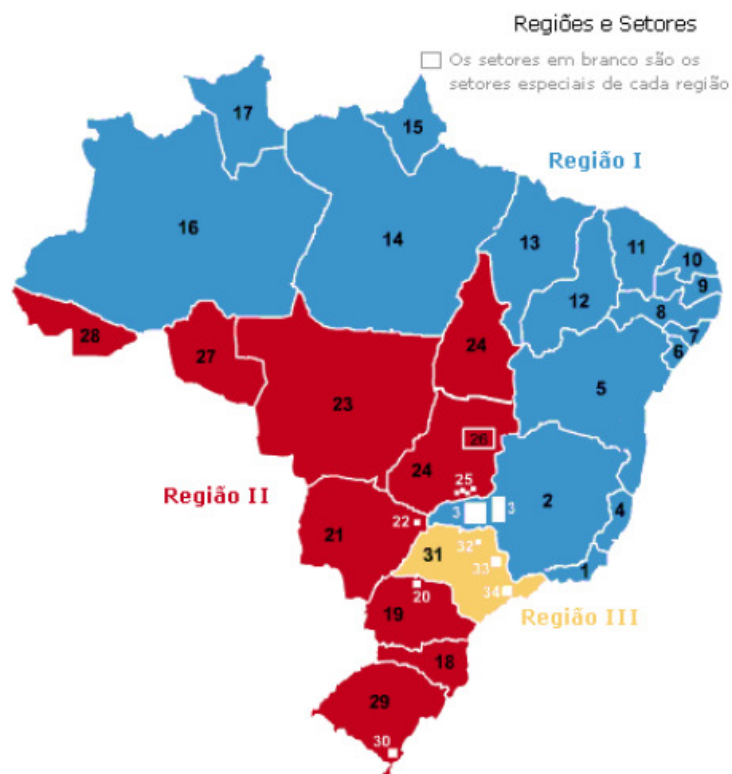
Nota-se que as referidas regiões não coincidem com a tradicional divisão regional do território brasileiro (Norte, Sul, Centro-Oeste, Nordeste e Sudeste), mas, da mesma forma, agruparam-se Estados da federação e se adotaram critérios aquém da mera posição geográfica<sup>23</sup>. Tais regiões, por sua vez, foram subdivididas pelo PGO em setores:

<sup>22</sup> Figura utilizada com a permissão do autor, [www.teleco.com.br](http://www.teleco.com.br) – acesso em 31/05/08.

<sup>23</sup> Conforme será abordado posteriormente, no Tópico 3.2.2. “A demarcação das regiões de concessão e sua repercussão na competição”.

**PGO, art. 3º, §2º.** As Regiões I, II e III são divididas em Setores, conforme Anexo 2.

De acordo com o Anexo 2 do PGO, diversos Estados da federação representam um único setor, mas algumas áreas ganharam atenção especial do legislador, constituindo pequenos setores, como se pode observar na figura:



**Figura 2** – Setores de prestação do STFC na modalidade local.<sup>24</sup>

Diversos foram os motivos que levaram o legislador pátrio a criar tais setores especiais. No caso dos setores 32, 33 e 34, por exemplo, quem prestava o STFC antes da privatização era a empresa CTBC, ao passo que o setor 31 (que

<sup>24</sup> Cf. [www.teleco.com.br](http://www.teleco.com.br) – acesso em 31/05/08.

representa quase a totalidade do Estado de São Paulo) era atendido pela TELESP – atualmente sob a denominação Telefônica S.A. Ocorrido o leilão de desestatização, os setores 31, 32 e 34 foram arrematados pelo mesmo grupo empresarial, ao passo que o setor 33 continuou com os compradores da CTBC (Companhia Telefônica do Brasil Central S.A.).

O setor 20, por sua vez, explorado pela concessionária SERCOMTEL, nem mesmo fez parte do programa de desestatização promovida pela União, ou seja, não fez parte do rol do artigo 187 da LGT<sup>25</sup>, por ser empresa municipal criada após a EC nº 08. Dessa forma, simplesmente aderiu ao contrato de concessão à mesma época que as demais concessionárias sem, no entanto, privatizar seu empresário.

#### **2.4.2. Autorizatárias**

São as empresas que receberam autorizações para prestar o STFC. Diferentemente das concessionárias, o regime jurídico de atuação é privado e, portanto, não possuem obrigações de universalização e continuidade, não precisam observar o Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU)

---

<sup>25</sup> Art. 187. Fica o Poder Executivo autorizado a promover a reestruturação e a desestatização das seguintes empresas controladas, direta ou indiretamente, pela União, e supervisionadas pelo Ministério das Comunicações:

(...)

estabelecido pela ANATEL<sup>26</sup>, mas correspondem ao interesse público à medida que fomentam a competição no setor. Frise-se, nesse sentido, que desde 31 de dezembro de 2001 não há mais um quantidade limitada de prestadores de STFC por região e que, além disso, todas as concessionárias têm a possibilidade de atuar como autorizatárias fora de sua respectiva região. Há duas categorias de autorizatárias, conforme com sua abrangência geográfica: as empresas-espelho e as empresas “espelinhos”.

As empresas-espelho são autorizadas a prestar o STFC nas mesmas regiões que as concessionárias, estimulando-se a competição e, dessa forma, contribuindo para a melhoria da qualidade dos serviços prestados. A autorização conferida a esse grupo de empresas possibilita a sua atuação em regiões e setores que seguem a mesma divisão geográfica utilizada para as concessionárias, baseada no território dos Estados da federação e do Distrito Federal.

A tabela que se segue relaciona a cada um dos setores e regiões as concessionárias e as empresas espelho em serviço, de acordo com os contratos de concessão do Anexo 3 do PGO e os respectivos contratos de autorização.

---

<sup>26</sup> Anexo ao Decreto nº 2.592, de 15 de maio de 1998.

|            | Setores                    | Concessionárias | Empresas Espelho |
|------------|----------------------------|-----------------|------------------|
| Região I   | 1,2,4 a 17                 | Telemar         | Vésper           |
|            | 3                          | CTBC            | (Embratel)       |
| Região II  | 18,19,21,23,24,<br>26 a 30 | Brasil Telecom  | GVT              |
|            | 20                         | Sercomtel       |                  |
|            | 22 e 25                    | CTBC            |                  |
| Região III | 31, 32 e 34                | Telefônica      | Vésper SP        |
|            | 33                         | CTBC            | (Embratel)       |

**Tabela 1** – Concessionárias e Empresas Espelho por setor.<sup>27</sup>

Por motivos diversos<sup>28</sup>, as empresas espelho decidem por não atender a determinadas áreas dentro de suas regiões com o STFC. Vários municípios ficaram, por isso, sem concorrentes para a concessionária. Com a finalidade de modificar esse quadro, a partir de 2001, novas autorizações foram concedidas com vistas a essas áreas. Essas novas empresas autorizatárias, porque suas áreas de atuação são tão menores, correspondentes ao território municipal em que atua, foram denominadas empresas “espelinhos”.

<sup>27</sup> Fonte: [www.teleco.com.br/opfixa.asp](http://www.teleco.com.br/opfixa.asp) - Acesso em 31/05/08.

<sup>28</sup> Em geral, a baixa lucratividade, a dificuldade de instalação, ou mesmo o elevado risco em relação às possibilidades de lucro.

### 3. Objetivo de Competição Promovido pelo PGO

O PGO é instrumento voltado ao cumprimento de deveres pelo poder público, e como tal, deve atender às diretrizes do art. 2º da LGT:

**LGT, Art. 2º.** O Poder Público tem o dever de:

I - garantir, a toda a população, o acesso às telecomunicações, a tarifas e preços razoáveis, em condições adequadas;

II - estimular a expansão do uso de redes e serviços de telecomunicações pelos serviços de interesse público em benefício da população brasileira;

**III - adotar medidas que promovam a competição e a diversidade dos serviços, incrementem sua oferta** e propiciem padrões de qualidade compatíveis com a exigência dos usuários; (destaque).

(...)

Não se deve olvidar que a eficiência na promoção da competição estiva o desejável cumprimento de diversos deveres arrolados nos incisos desse dispositivo legal<sup>29</sup>, uma vez que dela decorrem vários benefícios, como (i) a eficiente alocação dos bens e serviços disponíveis; (ii) a prevenção da transferência de riquezas dos consumidores para o monopolista; (iii) a preservação do direito de escolha para o consumidor; (iv) o estímulo à inovação e ao progresso tecnológico; e (v) a descentralização do poder econômico.<sup>30</sup> Em

---

<sup>29</sup> Conforme abordagem do tópico 2.4., sobre os “Benefícios decorrentes da competição”.

<sup>30</sup> Tradução livre dos termos (i) *efficient allocation of society's available goods and services*; (ii) *preventing wealth transfer to the monopolist*; (iii) *preserving consumer's choice*; (iv) *promoting innovation and technological progress*; e (v) *decentralized economic power*, apontados

palavras de cunho político, pode-se enfatizar que “a estrutura atomista de compradores e vendedores necessária para a competição descentraliza e dispersa o poder”.<sup>31</sup>

Em busca de promover a competição, a LGT tratou de explicitar o caráter não-exclusivo para a concessão de prestação do STFC<sup>32</sup>, disposição esta ratificada pelo PGO:

**PGO, Art 5º.** O serviço a que se refere o art. 1º será, para prestação no regime público, objeto de concessão às empresas alcançadas pelo art. 207 da Lei nº 9.472, de 1997, às **quais não caberá direito de exclusividade na prestação do serviço.** (destaque).

É evidente que a mera possibilidade do ingresso de competidores no mercado não configura por si só uma estratégia para o fomento da competição – é necessária a adoção de medidas positivas que despertem o interesse empresarial em ingressar e investir no setor e, ao mesmo tempo, atentem a interesses

---

por SULLIVAN, Lawrence A.; GRIMES, Warren S.. **The Law of Antitrust: an Integrated Handbook**. 2ª ed. St. Paul:Thomson West, 2006. pp. 12-19.

<sup>31</sup> Tradução livre do original: “*the atomistic structure of buyers and sellers required for competition decentralizes and disperses power*”. in SCHERER, F. M.; ROSS, David. **Industrial Market Structure and Economic Performance**. apud PITOFSKY, Robert; GOLDSCHMID, Harvey J.; WOOD, Diane P.. Trade Regulation – Cases and Materials. 5ª ed. New York: Foundation Press, 2003. p. 1.

<sup>32</sup> LGT, Art. 84: “As concessões não terão caráter de exclusividade, devendo obedecer ao plano geral de outorgas (...)”.

públicos, atendendo, em última instância, aos ditames constitucionais de “realização dos objetivos do Brasil (art. 3.º) e da ordem econômica (art. 170)”.<sup>33</sup>

### **3.1. A dicotomia gerada pela privatização**

A privatização do setor de telecomunicações brasileiro destacou-se mundialmente pelo vultoso volume de capital envolvido no processo licitatório. Para tanto, foi necessária a criação de condições atraentes para os grupos investidores, sinalizando o retorno de seus investimentos. Ao mesmo tempo, havia a preocupação de se evitar que os vencedores da licitação pudessem formar trustes para maximizar seus lucros – tal resultado seria equivalente ao retorno à situação monopolística anterior à privatização, frustrando os objetivos de eficiência que ensejaram todo o processo.

As leis, dessa forma, ora estabelecem limites e obrigações para a sua atuação, evitando a excessiva concentração de poder econômico e satisfazendo interesses de ordem pública, ora atribuem vantagens às concessionárias.

Sabe-se que a lucratividade decorrente da exploração do setor por si só não é assaz atrativo para os investidores: como comportam fisicamente a estrutura das redes, de tão densa capilaridade, são as concessionárias quem enfrentam mais diretamente os custos da universalização na medida em que esta

---

<sup>33</sup> Conforme observou EROS ROBERTO GRAU em prefácio à obra “Os Fundamentos do Antitruste” de PAULA A. FORGIONI.

obsta ao aproveitamento mais lucrativo da economia de escala. Seus custos de implantação da estrutura física<sup>34</sup> são estratosféricos – há a necessidade de cabeamento até cada ponto fixo de acesso à rede, bem como de seus respectivos terminais e demais aparatos de suporte.

Dessa forma, a atribuição de vantagens às concessionárias, além de estimular o investimento inicial, justifica-se também porque elas cumprem com funções de interesse público, como a universalização e a continuidade, ao contrário das autorizatárias, que atuam no regime privado. Por esse motivo a LGT tratou de proteger a existência das prestadoras do STFC no regime público:

**LGT, Art. 66.** Quando um serviço for, ao mesmo tempo, explorado nos regimes público e privado, serão adotadas medidas que impeçam a inviabilidade econômica de sua prestação no regime público.

Da mesma forma, na preocupação inicial de incentivo e proteção às concessionárias, foi determinado que, dentro de cada região, a respectiva concessionária adquire toda a infra-estrutura para a prestação do serviço, antes pertencente à estatal monopólica, o que dificulta a entrada de uma concorrente. Além disso, o PGO previu a garantia de que com ela só poderia competir, por determinado prazo, apenas uma prestadora de serviço autorizada, denominada “espelho”. Chegado o termo e cumpridas algumas metas pela concessionária,

---

<sup>34</sup> Custos estes predominantemente “irrecuperáveis” para realocação em outro setor, chamados *sunk costs*, ou “custos afundados”, na terminologia dos economistas brasileiros.

permitir-se-ia a sua expansão para competir em mercados de outras regiões em regime privado, mediante autorização.<sup>35</sup>

Em contrapartida às vantagens citadas, além da elevada monta paga pela concessão, a concessionária deve atuar na sua região em regime público, com a obrigação de cumprir metas de universalização e continuidade de seus serviços: tais tarefas significam elevados investimentos principalmente na modalidade de telefonia local, pois se exige a expansão da infra-estrutura para atender até mesmos as localidades mais ermas e pobres, que retornam às empresas pouca ou nenhuma lucratividade.

A LGT e o PGO pretenderam o equilíbrio dessa delicada equação: de um lado, buscando atrair o interesse investidor das empresas e, de outro, fomentando a competição no setor, observando-se o princípio do maior benefício ao usuário e o interesse social e econômico do país, conforme se depreende do art. 84, §1º da LGT:

**LGT, Art. 84, § 1º.** As áreas de exploração, o número de prestadoras, os prazos de vigência das concessões e os prazos para admissão de novas prestadoras serão definidos **considerando-se o ambiente de competição, observados o princípio do maior benefício ao usuário e o interesse social e econômico do País**, de modo a propiciar a justa remuneração da prestadora do serviço no regime público. (Destacamos)

---

<sup>35</sup> PGO, Art. 10, § 2º: “A prestação de serviços de telecomunicações em geral, objeto de novas autorizações, por titular de concessão de que trata o art. 6º, bem como por sua controladora, controlada ou coligada, somente será possível a partir de 31 de dezembro de 2003 ou, antes disso, a partir de 31 de dezembro de 2001, se todas as concessionárias da sua Região houverem cumprido integralmente as obrigações de universalização e expansão que, segundo seus contratos de concessão, deveriam cumprir até 31 de dezembro de 2003”.

É de praxe que o legislador pátrio deixe a cargo do Executivo práticas de equilíbrio do mercado, vez que seu dinamismo e imprevisibilidade a médio e longo prazo são incompatíveis com a morosidade do cauteloso processo legislativo. Nesse intuito, a LGT, dentre outras medidas<sup>36</sup>, criou a ANATEL:

**LGT, Art. 8º.** Fica criada a Agência Nacional de Telecomunicações, entidade integrante da Administração Pública Federal indireta, submetida a regime autárquico especial e vinculada ao Ministério das Comunicações, com a função de órgão regulador das telecomunicações, com sede no Distrito Federal, podendo estabelecer unidades regionais.

A atuação da ANATEL, entretanto, funciona como um ajuste fino do mercado, quem possui diversas de suas principais características condicionadas ao conteúdo de outras normas. Cabe nesta etapa trazer à baila o cenário projetado pelo PGO, pois nele se identificam características mais perenes do STFC, impassíveis de fácil modificação pelo Executivo.

### 3.2. A atribuição pró-competitiva do PGO

De forma *mediata*, o PGO objetiva concretizar o dever público de zelar pelo acesso de toda população aos serviços de telecomunicações com tarifas

---

<sup>36</sup> LGT, Art. 18: “Cabe ao Poder Executivo, observadas as disposições desta Lei, por meio de decreto: I - instituir ou eliminar a prestação de modalidade de serviço no regime público, concomitantemente ou não com sua prestação no regime privado; II - aprovar o plano geral de outorgas de serviço prestado no regime público; III - aprovar o plano geral de metas para a progressiva universalização de serviço prestado no regime público; IV - autorizar a participação de empresa brasileira em organizações ou consórcios intergovernamentais destinados ao provimento de meios ou à prestação de serviços de telecomunicações. Parágrafo único. O Poder Executivo, levando em conta os interesses do País no contexto de suas relações com os demais países, poderá estabelecer limites à participação estrangeira no capital de prestadora de serviços de telecomunicações.”

justas, qualidade e regularidade. De forma *imediata*, deve o Plano Geral de Outorgas fomentar a competição sem, no entanto, desestimular os grupos investidores a arcarem com os elevados custos que implica o contrato de concessão, autorização ou permissão.

A LGT, em dispositivos aparentemente de caráter informativo, elencou tópicos que obrigatoriamente seriam tratados pelo PGO no que concerne à montagem do cenário das telecomunicações e as disputas que nele tomariam lugar:

**LGT, Art. 84.** As concessões não terão caráter de exclusividade, devendo obedecer ao plano geral de outorgas, **com definição quanto à divisão do País em áreas, ao número de prestadoras para cada uma delas, seus prazos de vigência e os prazos para admissão de novas prestadoras.** (destaque).

§ 1º As áreas de exploração, o número de prestadoras, os prazos de vigência das concessões e os prazos para admissão de novas prestadoras serão definidos considerando-se o ambiente de competição, observados o princípio do maior benefício ao usuário e o interesse social e econômico do País, de modo a propiciar a justa remuneração da prestadora do serviço no regime público.

Uma vez que as regras gerais já estavam traçadas pela LGT, as principais medidas a serem estabelecidas pelo PGO para estivar a competição no setor eram: (a) o incentivo à implantação de redes pela empresa espelho; e (b) a demarcação das Regiões de concessão.

### **3.2.1. O incentivo à implantação de redes pela empresa espelho**

Trata-se da estratégia mais tradicional para o estímulo à competição, que consiste na criação de um ambiente favorável à entrada de uma ou mais

empresas competidoras por meio da implantação de sua própria infra-estrutura, duplicando a rede – trata-se da chamada *facilities-based entry*. Essa duplicidade de infra-estrutura fomenta a competição no setor ao disponibilizar aos usuários da rede mais canais possíveis para a sua comunicação.<sup>37</sup>

O PGO, assim, alocou esforços no estímulo à duplicação de rede, principalmente para atender a chamada “última milha” (*last mile*) – trecho de comunicação entre a central de comutação de função local (popularmente conhecida como estação telefônica) e o ponto de acesso fixo utilizado pelo usuário. Essa é a estratégia que transparece quando é estabelecido um regime inicial de “duopólio”<sup>38</sup>, conforme prescreve o artigo 9º do PGO:

**PGO, Art 9º** A desestatização de empresas ou grupo de empresas, citadas no art. 187, da Lei nº 9.472, de 1997, implicará, para a respectiva Região, a imediata instauração, pela Agência Nacional de Telecomunicações, de processo licitatório para:

**I** - relativamente às Regiões I, II e III, expedição, em cada Região, **para um mesmo prestador**, de **autorizações** para exploração do serviço local e do serviço de longa distância nacional de âmbito intra-regional; (destaque).

Isso significa que, além da concessionária, haverá também uma única autorizatária para cada Região. A redação do inciso I se refere, ainda, ao fato de que a empresa detentora de autorização para a modalidade Local também deve ser a autorizatária para a exploração do STFC na modalidade LDN intra-regional.

---

<sup>37</sup> RAMIRES, Eduardo Augusto de Oliveira. Direito das Telecomunicações – A regulação para a competição. 1ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 209.

<sup>38</sup> Da mesma forma como ocorrido em experiências anteriores, na Inglaterra e nos EUA.

As modalidades LDN nacional e LDI foram objeto do inciso II desse artigo e fogem à nossa delimitação temática.

No caso brasileiro, esse regime de “duopólio”, que consiste na exploração do STFC apenas pela concessionária e por uma autorizatória, foi temporário. Após aproximadamente dois anos e meio, o mercado foi “aberto” e outras autorizatórias ingressaram na exploração do STFC:

**PGO, Art 10.** A partir de 31 de dezembro de 2001, deixará de existir qualquer limite ao número de prestadores do serviço a que se refere o art. 1º, ressalvado o disposto nos arts. 68 e 136 da Lei nº 9.472, de 1997.

Tratou a lei de estimular as autorizatórias originais, do art. 9º do PGO, a expandirem suas redes e investir em infra-estrutura. Caso assim não fizessem, alcançando metas estabelecidas no contrato decorrente da licitação, atrasariam em um ano sua entrada em outras regiões, conforme dispõe o §1º do artigo 10 da PGO:

**PGO, Art. 10, § 1º.** A prestação do serviço, a que se refere o art. 1º, objeto de novas autorizações, por titular de autorização conferida em atendimento ao art. 9º, bem como por sua controladora, controlada ou coligada, somente será possível a partir de 31 de dezembro de 2002 ou, antes disso, a partir de 31 de dezembro de 2001, se a autorizada houver cumprido integralmente as obrigações de expansão e atendimento que, segundo o compromisso assumido em decorrência da licitação, deveria cumprir até 31 de dezembro de 2002.

Dessa forma, as autorizatórias do art. 9º só poderiam explorar o mercado do STFC em outras regiões a partir de 31/12/2001 se alcançadas as metas de expansão da rede e qualidade, caso contrário, só poderiam obter novas

autorizações a partir de 31/12/2002, exatamente um ano após a entrada de novas empresas nos mercados regionais.

Tal estratégia foi adotada porque se acreditava que, além da relativa estabilidade econômica do país, da ampliação do mercado consumidor do STFC, e da larga disponibilidade de investidores com capitais à altura do investimento, a tecnológica havia evoluído o suficiente para baratear as soluções de telecomunicações.<sup>39</sup>

Algumas prestadoras do STFC, de fato, buscaram alternativas ao cabeamento da “última milha”<sup>40</sup>, mas, de qualquer forma, esse trecho é assaz curto se comparado com o restante da rede de telecomunicação em média utilizado em uma ligação telefônica, não ameaçando a veracidade das afirmações quanto à vultosidade dos investimentos necessários para a implantação de uma rede independente de telecomunicações.

Mesmo diante de tal duplicação, as empresas responsáveis pelas redes, hipoteticamente idênticas, apresentariam o mesmo custo por acesso telefônico, enquanto teriam que dividir entre si o mercado consumidor. Tal situação, sob o enfoque econômico, mostraria a intersecção das curvas de oferta e demanda em

---

<sup>39</sup> RAMIRES, Eduardo Augusto de Oliveira, *op.cit.* p. 209.

<sup>40</sup> Uma dessas alternativas, utilizada, por exemplo, pela empresa GVT, é a tecnologia WLL (Wireless Local Loop), que permite a comunicação entre a central de comutação e o usuário por meio de ERBs (Estações Rádio Base), de forma parecida com a utilizada nos serviços de telefonia móvel.

um ponto correspondente a um preço mais elevado que o obtido em um mercado monopolístico, uma vez que o custo médio da empresa monopolista decai “por um intervalo suficientemente longo que permite a esta empresa produzir a quantidade total vendida a um custo médio mais baixo do que o fariam duas ou mais empresas”<sup>41</sup> – o custo por novo usuário é baixo, em contraste com o elevado custo fixo inicial (*overhead*).

Por esse motivo, pode-se afirmar que o STFC apresenta uma tendência natural à exploração monopolística pelas concessionárias, ou dominação de mercado, como prefere SALOMÃO FILHO. O ilustrado professor acrescenta outra razão para o monopólio natural: “além dos altos custos, as redes criam os chamados retornos crescentes de escala, *i.e.*, quanto mais consumidores fazem parte da rede, mais útil é ela para o próximo consumidor”.<sup>42</sup> *In casu*, a rede de telefonia só tem utilidade se todos os usuários estão conectados à mesma malha telefônica, e sua relevância é aumentada na medida em que mais usuários a ela se agregam.

Mostra-se, assim, praticamente inviável a real duplicação da rede física para a prestação do STFC. O esforço estatal para o fomento à competição na modalidade Local é, portanto, indubitavelmente permeado de maiores desafios

---

<sup>41</sup> WONNACOTT, Paul; WONNACOTT, Ronald. **Economia**. 2<sup>a</sup> ed. São Paulo: Makron Books, 2994. p. 587.

<sup>42</sup> SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação da atividade econômica (Princípios e Fundamentos Jurídicos)**. 1<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2001. pg. 43.

que nas modalidades LDN e LDI, cujas prestadoras se aproveitam de boa parte da estrutura física já implantada para o atendimento das chamadas locais, cuidando apenas da infra-estrutura de troncos de comutação inter-regionais e internacionais.

### 3.2.2. A demarcação das Regiões de concessão e sua repercussão na competição

Na Exposição de Motivos da LGT, há expressa sugestão à adoção de uma estratégia que, em vez de grandes empresas de âmbito nacional, sejam criadas provedoras de médio porte, inicialmente limitadas à Região de origem, em número de três a cinco, *ipsis litteris*:

A opção que parece ser a melhor é a reestruturação do Sistema TELEBRÁS em três a cinco empresas regionais, mais a EMBRATEL. Esse modelo parece ser o mais adequado à medida que:

(...)

c) permite a adoção de um **mesmo aparato regulatório** dentro de cada região<sup>43</sup> (destaque).

À primeira vista, o Ministério das Comunicações, responsável pela Exposição de Motivos da LGT, aparenta acometer-se de ingenuidade ao acreditar que o aparato regulatório poderia ser o mesmo dentro de cada região. Isso porque, de fato, é tarefa difícil no Brasil a demarcação de regiões que apresentem

---

<sup>43</sup> Exposição de Motivos da Lei Geral de Telecomunicações, tópico II – “Os fundamentos da proposta”, item 6 – “A transição para o cenário desejado”.

características iguais. As dimensões continentais e a diversidade sócio-econômica presente no país impedem tal tarefa.

Em momento posterior, no entanto, o texto assume que as Regiões terão características diferentes e que esse distúrbio é contornável por meio da adoção de estratégias distintas de estímulo à competição, *ad litteram*:

Essa reestruturação levará, dadas as características sócio-econômicas do Brasil, à constituição de empresas diferentes em termos de atratividade para o investimento privado. Essa diferenciação possibilitará, entretanto, a adoção de estratégias também diferentes, em cada uma das regiões, de introdução da competição, que deverá ser mais rápida nos mercados mais atraentes, e **um pouco mais lenta nas regiões menos atrativas** (destaque).<sup>44</sup>

Como o Brasil é um país marcado pela intensa desigualdade na distribuição de renda, supõe-se que na mesma medida as estratégias adotadas em cada Região guardariam entre si um forte contraste. Caso contrário, nada justificaria uma introdução de competição apenas “um pouco” mais lenta nas regiões menos atraentes ao investimento privado.

Fica evidente na Exposição de Motivos da LGT a necessidade de estratégias diferenciadas por Região, sob pena de a efetiva competição ocorrer em períodos bastante afastados entre si e exigindo, com essa desigualdade, demasiado esforço regulador do órgão competente.

---

<sup>44</sup> Exposição de Motivos da Lei Geral de Telecomunicações, tópico II – “Os fundamentos da proposta”, item 6 – “A transição para o cenário desejado”.

Mais adiante no mesmo texto, sugerem-se estratégias cujo *discrimen* seria o acréscimo ao período de garantia do monopólio pelas concessionárias, denominado “período de proteção legal”:

Para que os objetivos da reforma sejam atingidos da forma mais plena possível, uma avaliação profunda dos pontos abordados anteriormente recomenda a adoção das seguintes linhas de ação:

d) As operadoras das regiões menos atrativas poderão contar com um período de proteção legal, antes do início da competição, para melhorar sua atratividade ao capital privado. Todas as regiões em que o Brasil vier a ser dividido terão, na prática, um período de monopólio *de fato*, devido ao tempo que os novos operadores precisarão para preparar sua infra-estrutura e para atrair consumidores. O período de proteção legal seria, portanto, adicional a esse prazo de monopólio *de fato*.<sup>45</sup>

Trata-se de uma medida que visa o aumento da atratividade ao capital privado das regiões em condições iniciais desvantajosas. Tal medida se justificaria porque invariavelmente haveria Regiões demarcadas com grande extensão territorial não atendida adequadamente pela rede do Sistema Telebrás, o que implica mais custos de implantação de sua infra-estrutura para alcançar as metas de universalização e, portanto, só seria interessante ao capital privado se retornassem maior lucratividade – o que se alcança com o prolongamento do período monopólico.

Tal estratégia, no entanto, vai de encontro à necessidade de estímulo à competição, pois atrasaria a quebra do monopólio exatamente onde é menos provável a entrada de autorizatárias competidoras e, talvez por esse motivo, não foi adotada. Deveria o PGO buscar demarcar as Regiões que combinem da

---

<sup>45</sup> Idem.

melhor forma possível áreas de grande potencial lucrativo com outras de pequena rentabilidade, visando equilibrar a atratividade de cada Região.

Porém, em vez disso, o PGO priorizou questões mais técnicas, voltando-se à contigüidade geográfica<sup>46</sup> para melhor corresponder à topologia da rede original, estruturada pelo Sistema Telebrás – reduzindo gastos que seriam necessários para a adequação das chamadas *essencial facilities* a configurações demasiadamente estranhas à já implantada.

Resultado dessa prioridade é que o Estado federado de maior potencial lucrativo, São Paulo, compôs com exclusividade a Região III. As outras áreas rentáveis combinaram-se em grandes extensões territoriais de baixa lucratividade, conforme o Anexo 1 do PGO.

Assim, formou-se entre as regiões um desequilíbrio de atratividade a investimentos. Não só houve permissão, como também a imposição legal de uma prática lesiva à competição em nível nacional denominada “*cream skimming*” ou “*cherry picking*”<sup>47</sup>, que consiste na participação de uma entrante apenas visando a porção mais lucrativa de um mercado, sem investimentos no sentido de competir em outras frações do mercado.

---

<sup>46</sup> À exceção do território do Estado do Acre, que foi inserido na Região II sendo que só faz fronteira com o Amazonas, Estado integrante da Região I.

<sup>47</sup> Literalmente traduzidos, os termos correspondem, respectivamente, ao ato de “raspar a nata” e de “catar a cereja” – expressões que ilustram o aproveitamento exclusivo da pequena e melhor parte, ou seja, “*take the best and leave the rest*” (pegue o que há de melhor e deixe o resto). Em Portugal, há quem faça referência à essa prática sob o vocábulo “desnatação”.

Exemplo da ocorrência dessa prática é o caso das telecomunicações na Inglaterra, quem também enfrenta o período pós-privatização no setor, conforme a descrição de GRAHAM & MARVIN:

Áreas de alta demanda por utilidades avançadas são o foco do processo de *cherry picking*. A cidade de Londres, por exemplo, vai em breve contar com mais de uma dúzia de empresas de telecomunicação (...). Ao mesmo tempo, entretanto, é difícil prever quantas outras partes da Grã Bretanha vão ter a oportunidade de desfrutar dessas benfeitorias. Em muitas periferias e áreas rurais, bem como em várias desfavorecidas cidades interioranas, é difícil enxergar como se desenvolverá uma verdadeira competição (...). Isso porque o baixo nível de receitas em potencial e os altos custos não vão estimular novas entrantes no mercado a investir ou tentar angariar nova clientela nesses lugares. O velho monopólio público vai, portanto, continuar na forma de empresas privadas de monopólio *de fato* por um longo período. (...) Em suma, [a prática do *cherry picking*] aumenta a relevância de barreiras geográficas e leva à polarização entre regiões com base no grau em que são atraentes aos *cherry pickers* (...).<sup>48</sup>

De forma análoga ao caso das telecomunicações, HINDLEY aponta uma argumentação de cunho social-nacionalista, no sentido de que a prática do *cream skimming* prejudica a prática de ações sociais pelas financeiras inglesas:

*Cream skimming* – financeiras estrangeiras (...) operarão apenas nos segmentos de mercado mais lucrativos e, com isso, reduzirão os lucros das financeiras

---

<sup>48</sup> GRAHAM, Stephen; Marvin, Simon. *Cherry Picking and Social Dumping: Utilities in the 1990s*. Disponível em: [http://www.acturban.org/biennial/doc\\_planners/cherry\\_picking.pdf](http://www.acturban.org/biennial/doc_planners/cherry_picking.pdf) - Acesso em: 01/06/2008: “Areas which are hotspots of demand for advanced utility services are the focus of the cherry picking process. The City of London, for example, will soon have more than a dozen telecommunications companies (...). Simultaneously, however, it is difficult to see how many other parts of Britain will ever begin to reap these benefits. In many peripheral and rural areas, and in many disadvantaged inner cities, it is difficult to see how any genuine competition will ever develop (...). This is because the low level of potential revenues and high costs will not encourage new market entrants to invest in these places or try and take on new customers there. The old public monopolies will therefore remain as de facto private monopolies for a long time to come. (...) In short, it makes geographical barriers more important and leads to polarization between regions based on the degree to which they are attractive to the cherry pickers (...)”.

domésticas e sua capacidade de oferecer seus serviços em segmentos menos rentáveis, o que só é possível, prossegue a argumentação, por seu provimento com subsídio cruzado a partir de lucros auferidos em outros lugares.<sup>49</sup>

A afirmativa também é válida no caso brasileiro das telecomunicações, pois, analogamente, o *cream skimming* inibe a capacidade de as concessionárias operarem a manutenção das metas de universalização.

Do ponto de vista econômico, pode-se afirmar que a prática do *cream skimming* gera uma distorção no mercado na medida em que permite a retração do *market share*<sup>50</sup> de empresas mais eficientes. Como as *incumbents* (concessionárias) possuem obrigações de cunho social, incorrem também em custos mais altos. Vale dizer que uma entrante igualmente eficiente poderia praticar preços mais baixos – a diferença de preços pode ser tão ampla quanto forem os custos das metas de universalização. Dependendo dessa amplitude, há margem para empresas de eficiência inferior praticarem preços mais baixos que as *incumbents* e, com isso, avançarem seus *market shares* em detrimento destas.

Por último, se há uma região mais atraente para os investidores, automaticamente as outras regiões contarão, na medida da disponibilidade de

---

<sup>49</sup> HINDLEY, Brian. *Internationalisation of Financial Service*. Institute of Economic Affairs (IEA). Disponível em: <http://www.iea.org.uk/record.jsp?type=book&ID=384>. Acesso em 01/06/08: “cream skimming – foreign FSPs [*i.e.*, financial-service providers] (...) will operate only in the most profitable market segments, thus reducing the profits of domestic FSPs and their ability to offer services in less profitable market segments, which they can only do, the argument continues, by cross-subsidising provision of them from profits made elsewhere”.

<sup>50</sup> *Market share* ilustra a fração ou percentual do mercado total disponível que é atendida pela empresa.

capital pelos investidores, com menor quantidade de autorizatárias e menores investimentos – que são as prestadoras responsáveis pelo fomento à competição, segundo a estratégia adotada no Brasil.

#### **4. Ambiente Concorrencial o STFC na Modalidade Local**

Em seu relatório anual de 2006, a ANATEL omitiu os dados a respeito da modalidade Local da telefonia fixa ao abordar o tema competição, limitando-se apenas a mostrar os quadros relativamente favoráveis à evolução dos níveis de competição apresentados pelas modalidades LDN e LDI.<sup>51</sup>

Há, entretanto, a possibilidade de se vislumbrar o nível de competição do STFC na modalidade Local pela análise de dois indícios: (a) a evolução do *market share de acessos fixos* das empresas espelho – principais responsáveis pelo fomento à competição – nos últimos anos e compará-la à das autorizatárias em outras modalidades; e (b) o grau de (des)igualdade de atratividade a investimentos entre as regiões demarcadas pelo PGO.

##### **4.1. Nível de competição do STFC a partir dos *market shares***

Pressupõe-se que uma evolução da participação das empresas espelho no total de acessos do mercado de STFC significa um nível de competição crescente. Porém, tal constatação seria insuficiente se desacompanhada de algum

---

<sup>51</sup> Cf. [http://www.anatel.gov.br/hotsites/relatorio\\_anual\\_2006/default2.htm](http://www.anatel.gov.br/hotsites/relatorio_anual_2006/default2.htm) - acesso em 01/06/08.

parâmetro para que se constate a taxa desse crescimento. Em outras palavras, tal análise deve ocorrer em dois passos: (a) a medida da evolução da competição no setor; e (b) verificar se ela ocorre de forma satisfatoriamente acentuada, procedimento possível por meio da comparação com um ambiente competitivo paradigma.

#### **4.1.1. *Market share* do STFC na modalidade Local**

A tabela que se segue indica o *market share* das concessionárias e das autorizatárias (incluindo-se a empresa espelho) de forma esquematizada de acordo com a Região de atuação das prestadoras e com o ano em que os dados foram levantados.

|                 |                                  | 2004   | 2005 | 2006   |
|-----------------|----------------------------------|--------|------|--------|
| <b>Região I</b> | <b>Concessionárias</b>           | 96,10% | 94%  | 92,60% |
|                 | <b>Autorizatórias e Espelhos</b> | 3,90%  | 6%   | 7,40%  |

|                  |                                  |        |        |        |
|------------------|----------------------------------|--------|--------|--------|
| <b>Região II</b> | <b>Concessionárias</b>           | 94,90% | 93,30% | 90,70% |
|                  | <b>Autorizatórias e Espelhos</b> | 5,10%  | 6,70%  | 9,30%  |

|                   |                                  |        |        |        |
|-------------------|----------------------------------|--------|--------|--------|
| <b>Região III</b> | <b>Concessionárias</b>           | 97,50% | 95,30% | 92,20% |
|                   | <b>Autorizatórias e Espelhos</b> | 2,50%  | 4,70%  | 7,80%  |

**Tabela 2 – Market share de acessos fixos locais de 2004 a 2006.**<sup>52</sup>

Pode-se, grosso modo, estabelecer a média anual de evolução do *market share* de acessos fixos das autorizatórias da modalidade Local em 2,17% ao ano<sup>53</sup>, tomando

<sup>52</sup> Fonte: ANATEL *apud* [www.teleco.com.br/opfixa.asp](http://www.teleco.com.br/opfixa.asp) - Acesso em: 31/05/2008. Os dados de 2007 não foram divulgados antes da conclusão da presente pesquisa.

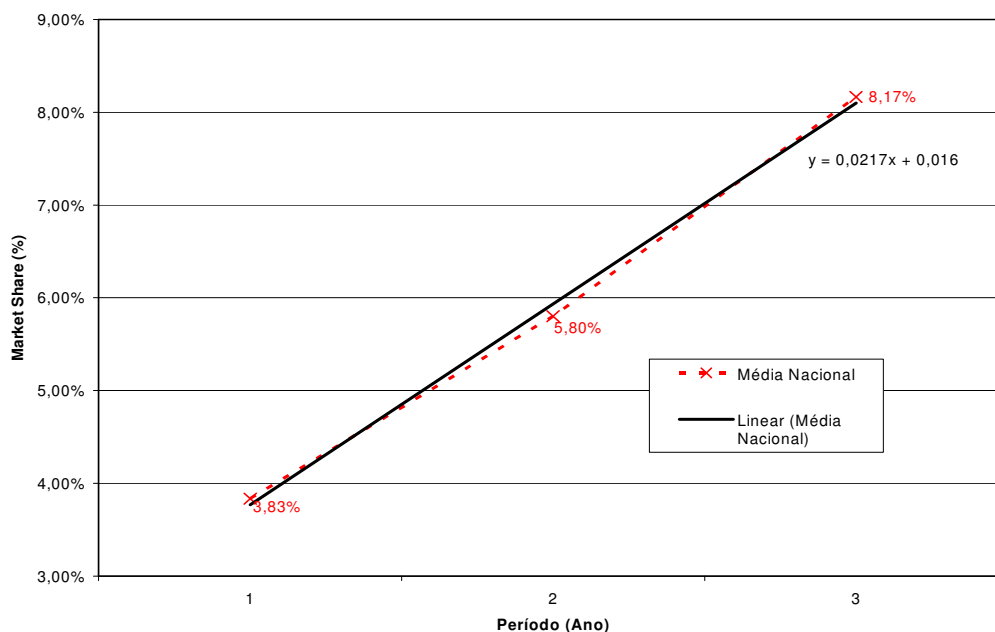
<sup>53</sup> O valor foi encontrado calculando-se primeiramente a média anual dos referidos *market shares* pela média aritmética do valor de cada região. Em seguida, efetuou-se a regressão linear dos três valores resultantes para da equação de reta resultante extrair-se seu coeficiente angular, que representa a derivada da participação no tempo, medido em anos, *i.e.*, o acréscimo percentual médio no *market share* das autorizatórias por ano.

como base os valores de 2004 a 2006 apresentados. Organizando-se tais dados na forma gráfica, tem-se melhor visualização da referida evolução de 2004 a 2006:

Dessa forma, tem-se a média de 2004 por  $\frac{3,90\% + 5,10\% + 2,50\%}{3} \cong 3,83\%$ ; a de 2005 por  $\frac{6,00\% + 6,70\% + 4,70\%}{3} \cong 5,80\%$ ; e a de 2006 por  $\frac{7,40\% + 9,30\% + 7,80\%}{3} \cong 8,17\%$ .

Plotando um gráfico temporal das médias nacionais por ano acima, é elementar a realização de uma regressão linear, que funciona como uma previsão matemática de como funcionaria a referida evolução percentual se considerada constante, ou seja, desprezam-se as taxas de variação. A regressão linear é uma ferramenta básica para a análise da variabilidade de um dado nas condições mais constantes possíveis e sem a interferência de outras variáveis de mercado (*ceteris paribus*). Sem pretensões a um tratamento econômico do assunto com uso de ferramentas analíticas mais elaboradas, o artifício da regressão linear é suficiente para o efeito comparativo que se pretende no presente trabalho. O gráfico com a média nacional anual (em pontilhado) e a curva proveniente da regressão linear encontra-se a seguir.

**Evolução média nacional do Market Share das Autorizatórias (2004-2006)**



Elaboração própria. Fonte: ANATEL *apud* [www.teleco.com.br/opfixa.asp](http://www.teleco.com.br/opfixa.asp) - Acesso em: 01/06/2008. A equação obtida a partir da regressão linear realizada pelo computador é  $y = 0,0217x + 0,016$ , ou seja, a  $\frac{d\%}{dx}$ , ou o coeficiente angular dessa reta vale (0,0217 / ano), que equivale a 2,17% ao ano.

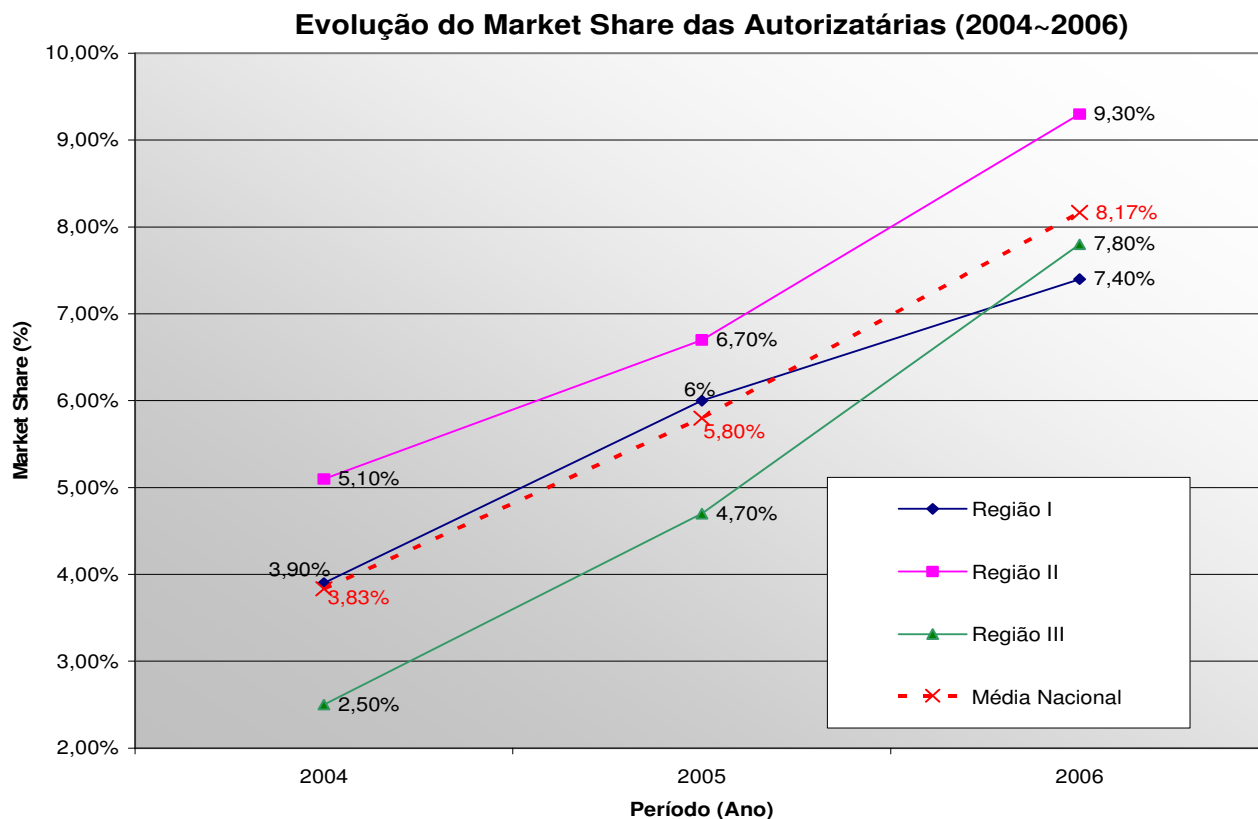


Gráfico 1 – Evolução do *market share* de acessos fixos locais das autorizatárias.<sup>54</sup>

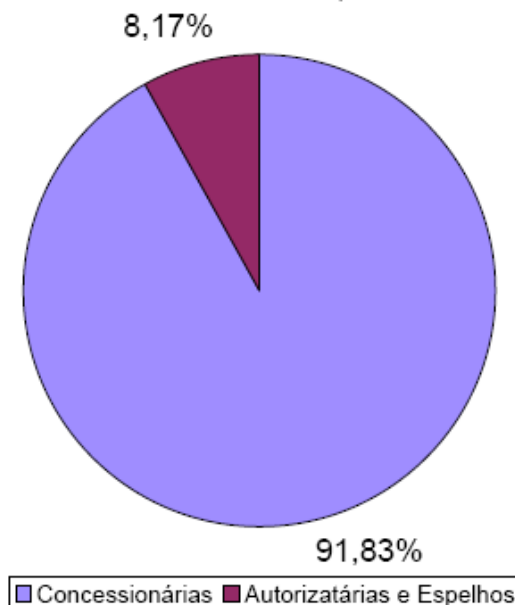
Da média nacional, representada em linha pontilhada, extrai-se a participação nacional média no *market share* de acessos fixos locais por parte das autorizatárias: 8,17%. A partir daí, pode-se afirmar que em 2006 – cinco anos após a quebra do duopólio de exploração do STFC em cada região, as concessionárias detinham, em média, aproximadamente 91,83%<sup>55</sup> do mercado

<sup>54</sup> Elaboração própria a partir de dados da Teleco, [www.teleco.com.br/opfixa.asp](http://www.teleco.com.br/opfixa.asp) - Acesso em: 01/06/2008.

<sup>55</sup> Valor obtido pela média aritmética do *market share* em 2006 das concessionárias das regiões I, II e III, ou seja,  $\frac{92,60\% + 90,70\% + 92,20\%}{3} \cong 91,83\%$ , ou, de forma equivalente, pelo

total disponível do STFC na modalidade Local. O gráfico a seguir ilustra essa proporção.

Market share de acessos fixos locais entre concessionárias e autorizatárias em 2006, em média.



**Gráfico 2** - *Market share* de acessos fixos locais entre as concessionárias e autorizatárias em 2006, em média nacional.<sup>56</sup>

Fica claramente ilustrada a predominância das concessionárias no mercado do STFC na modalidade Local. Resta saber se tal proporção é considerada aceitável e, para tanto, antes de precipitadas conclusões a respeito do fracasso no fomento à competição nesse setor, é necessário um parâmetro.

---

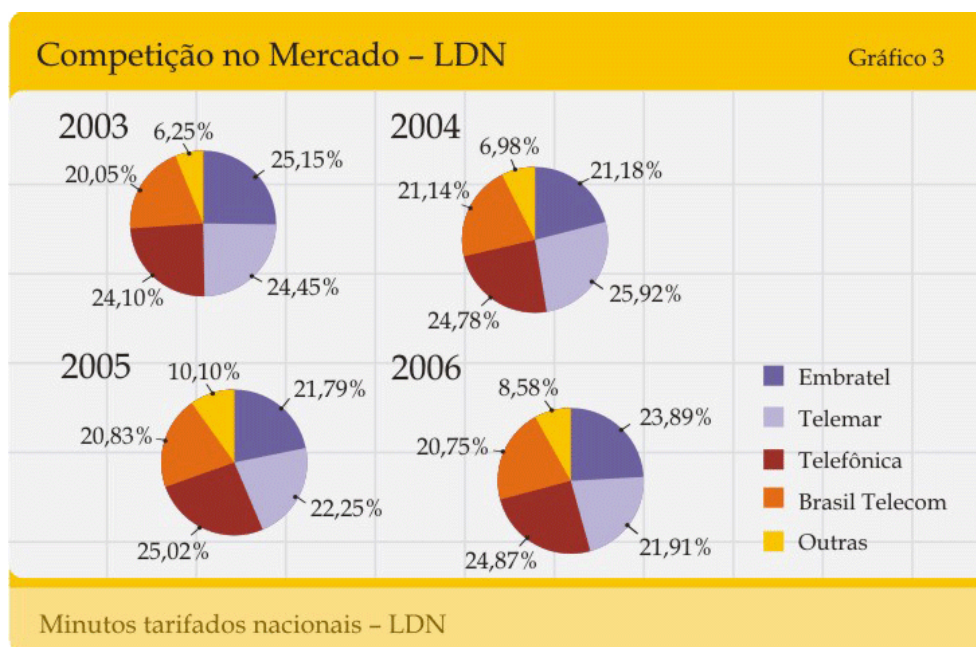
cálculo do complemento do *market share* médio nacional das autorizatárias:  $100\% - 8,17\% = 91,83\%$ .

<sup>56</sup> Elaboração própria a partir de dados da Teleco, [www.teleco.com.br/opfixa.asp](http://www.teleco.com.br/opfixa.asp) - Acesso em: 01/06/2008.

#### 4.1.2. Market share do STFC na modalidade LDI

Para efeito comparativo, apresentam-se a seguir os dados equivalentes na modalidade LDI<sup>57</sup>, ou seja, a taxa de crescimento anual do *market share* das autorizatárias e a sua representatividade em relação à concessionária em 2006.

<sup>57</sup> Observe-se que foi excluída da análise comparativa a modalidade LDN, uma vez que o quadro competitivo é peculiar: há concessionárias regionais (Telemar, Telefônica, Brasil Telecom e outras) competindo com a concessionária nacional (Embratel) e entre si a partir de dezembro de 2001. Não presta, por esse motivo aos propósitos de avaliação do PGO em seu caráter estimulador da competição na modalidade Local, onde são exclusivamente as autorizatárias as responsáveis por desafiar o domínio preestabelecido pelas concessionárias. De qualquer sorte, apresenta-se a seguir o gráfico que ilustra o *market share* de minutos tarifados em LDN das principais prestadoras de 2003 a 2006, do qual se depreende uma participação competitiva das quatro principais empresas do segmento e ainda espaço no mercado para a atuação, embora pouco expressiva, de outras autorizatárias.



*Market share* de minutos de LDN tarifados entre a concessionária nacional (Embratel) e as demais.  
Fonte: [http://www.anatel.gov.br/hotsites/relatorio\\_anual\\_2006/cap\\_02.htm](http://www.anatel.gov.br/hotsites/relatorio_anual_2006/cap_02.htm) - Acesso em 31/05/08.

Nessa modalidade, o parâmetro para a medida do percentual de participação no mercado de cada empresa passa a ser a quantidade de minutos tarifados, uma vez que os acessos fixos são propriedade das concessionárias e autorizatárias de STFC na modalidade Local.

| LDI                            | 2000         | 2003          | 2006          |
|--------------------------------|--------------|---------------|---------------|
| Embratel                       | 92,10%       | 76,48%        | 56,73%        |
| Telemar                        | 0,00%        | 0,00%         | 10,26%        |
| Telefônica                     | 0,00%        | 0,00%         | 16,52%        |
| Intelig                        | 7,90%        | 21,22%        | 5,30%         |
| Outras                         | 0,00%        | 2,30%         | 11,19%        |
| <b>Total de autorizatárias</b> | <b>7,90%</b> | <b>23,52%</b> | <b>43,27%</b> |

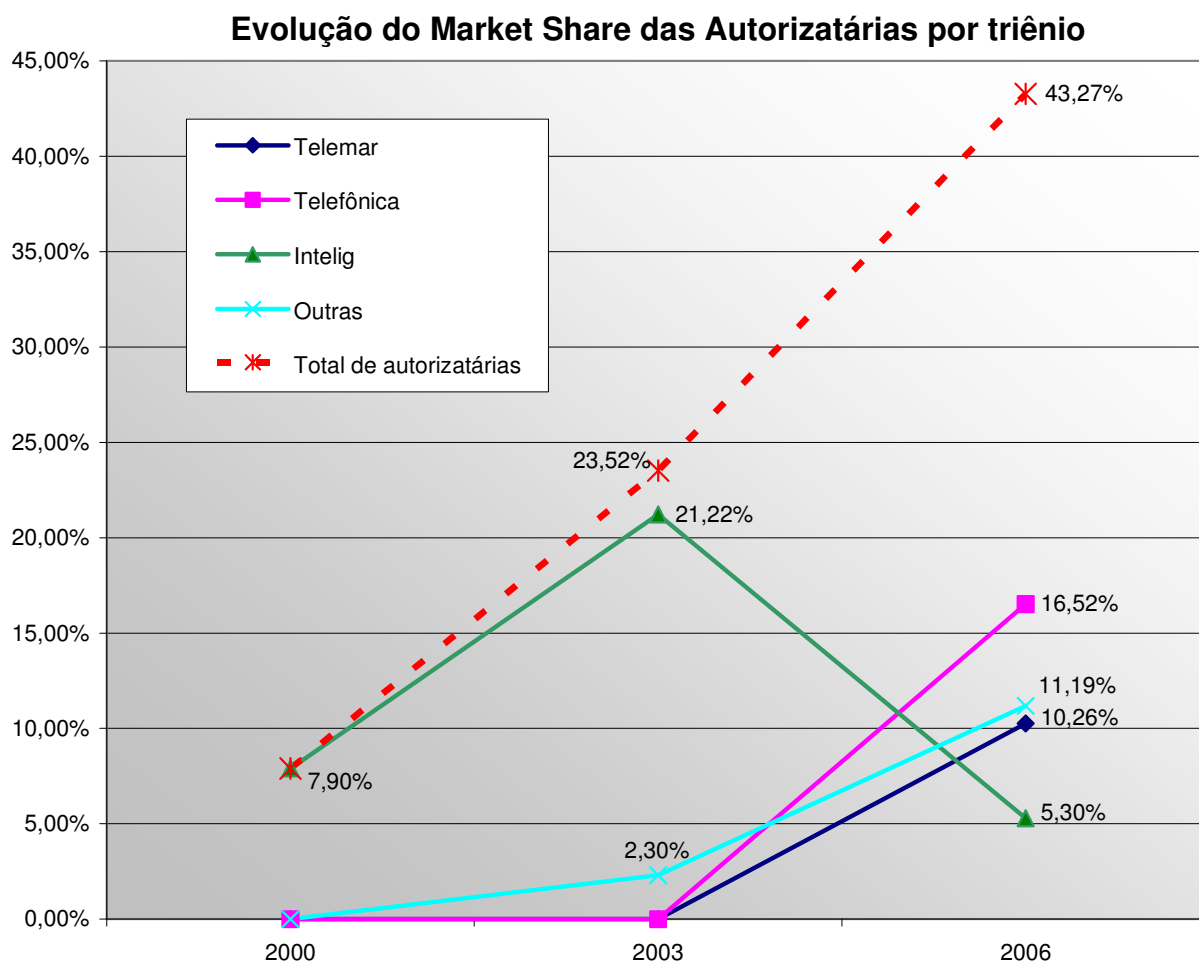
**Tabela 3** – *Market share* de minutos tarifados em LDI de 2000 a 2006.<sup>58</sup>

No gráfico a seguir, é possível vislumbrar os crescimentos e os declínios de cada empresa. Excluiu-se a concessionária (Embratel) apenas para manter o

---

<sup>58</sup> Fonte: ANATEL *apud* [www.teleco.com.br/opfixa.asp](http://www.teleco.com.br/opfixa.asp) - Acesso em: 31/05/2008. Note-se que, em vez de considerar os anos de 2004, 2005 e 2006, como foi feito em relação ao STFC na modalidade Local, foi feita a análise de forma trienal, considerando os valores fornecidos para 2000, 2003 e 2006. O motivo dessa adaptação é a falta dos dados de *market share* na modalidade LDI para os anos de 2004 e 2005. De qualquer sorte, a intenção de se averiguar a evolução das autorizatárias não foi comprometida, mas, pelo contrário, tornou-se mais consistente por refletir um intervalo temporal de sete anos, mais que o dobro do período analisado em relação à modalidade Local.

paralelismo com o gráfico anteriormente apresentado, referente ao *market share* das autorizatárias do STFC na modalidade Local:



**Gráfico 3** – Evolução do *market share* de acessos fixos na modalidade LDI das autorizatárias.<sup>59</sup>

Nota-se que a Intelig, empresa autorizada desde o início das outorgas para competir com a concessionária Embratel, a partir de 2003 experimentou forte

<sup>59</sup> Elaboração própria a partir de dados da Teleco, [www.teleco.com.br/opfixa.asp](http://www.teleco.com.br/opfixa.asp) - Acesso em: 01/06/2008.

queda em seu *market share*. Tal fato pode ser explicado pela liberação nesse ano das concessionárias regionais, Telefônica e Telemar, para competir como autorizatária na modalidade LDI, uma vez que cumpriram com as exigências de universalização e qualidade de seus respectivos contratos de concessão. Mesmo com a retração da empresa espelho, o *market share* das autorizatárias consideradas como um todo se mostrou em elevada acentuação, contando com 43,27%<sup>60</sup> do total de minutos tarifados na modalidade LDI.

Da mesma forma como se procedeu na modalidade Local, é possível estipular um crescimento anual de aproximadamente 5,90% ao ano<sup>61</sup> para o

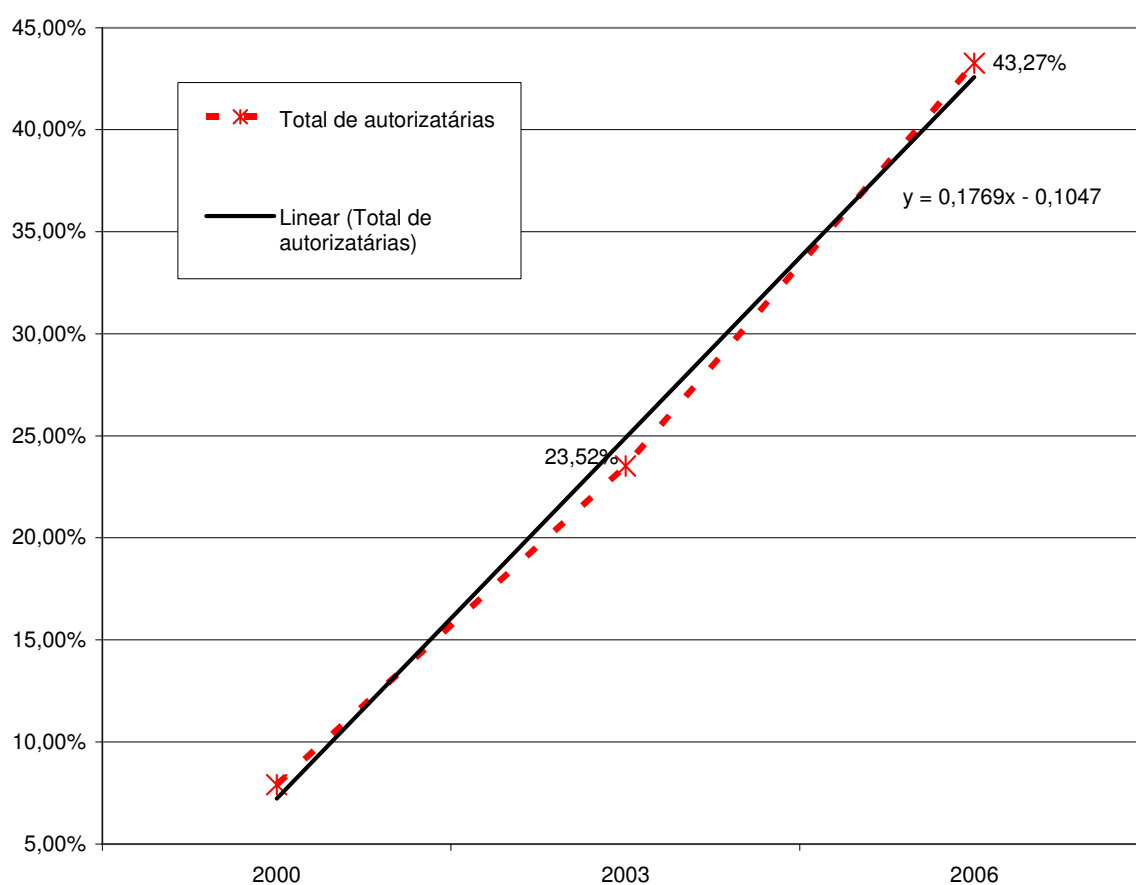
---

<sup>60</sup> Ao contrário dos dados coletados concernentes à modalidade Local, em que a tabela fornecida pela ANATEL já considerava o somatório dos *market shares* de todas as autorizatárias, a tabela encontrada com os dados de LDI individualizada cada prestadora e, por esse motivo, houve a necessidade de somar o *market share* de todas elas para a obtenção de um valor que possa ser utilizado para comparação.

<sup>61</sup> De acordo com os mesmos procedimentos explicados anteriormente quando da obtenção do valor referente à modalidade Local do STFC, porém com a facilidade de não existirem três regiões distintas para a prestação do STFC na modalidade LDI. Dessa forma, bastou realizar a regressão linear sobre os dados da soma dos *market shares* das autorizatárias, obtendo-se a reta representada no gráfico que se segue.

*market share* das autorizatárias na modalidade LDI ocorrido de 2000 a 2006. Frise-se, novamente, que tal dado não tem a ambição de projeção econômica do

**Evolução da soma do Market Share das Autorizatárias por triênio**



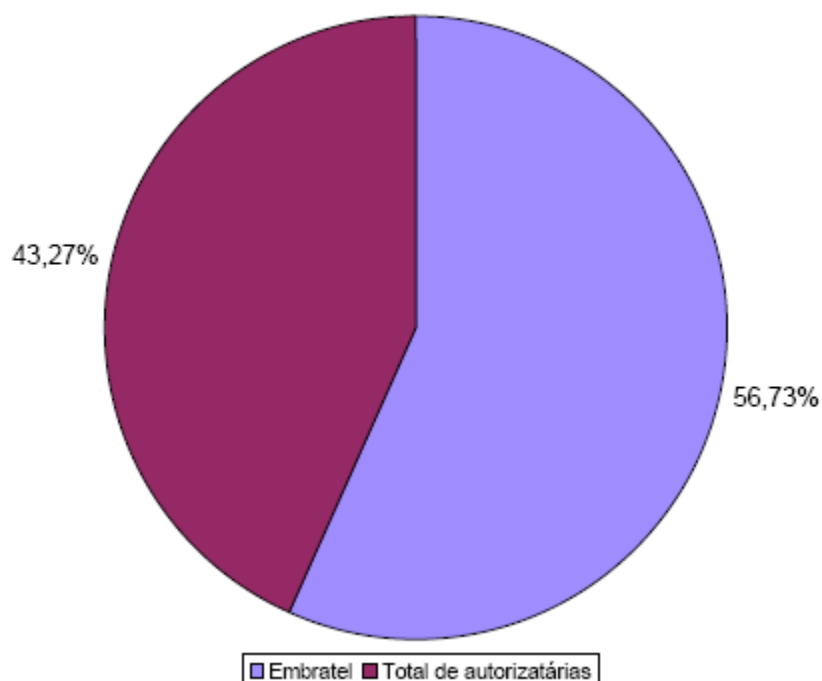
Evolução do total de *market shares* de acessos fixos na modalidade LDI das autorizatárias. Elaboração própria a partir de dados da Teleco, [www.teleco.com.br/opfixa.asp](http://www.teleco.com.br/opfixa.asp) - Acesso em: 01/06/2008.

Da regressão linear, obteve-se a equação  $y = 0,1769x - 0,1047$ , ou seja, o coeficiente angular 0,1769 significa um crescimento de 17,69% por triênio. Dividindo-se tal valor por três, tem-se  $17,69\%/3 \cong 5,90\%$  na participação das autorizatárias no mercado total disponível de minutos tarifados em LDI.

mercado, mas serve apenas para o efeito comparativo objetivado no presente trabalho.

Por último, verificando o perfil de dominação da concessionária de STFC de LDI para o ano de 2006, pode-se aferir dos dados apresentados que a Embratel possuía um *market share* de 56,73%<sup>62</sup> dos minutos tarifados nessa modalidade. Essa proporção está ilustrada no gráfico que se segue.

Market share de LDI entre concessionária e autorizatárias em 2006



**Gráfico 4** - *Market share* de acessos fixos locais entre as concessionárias e autorizatárias em 2006, em média nacional.<sup>63</sup>

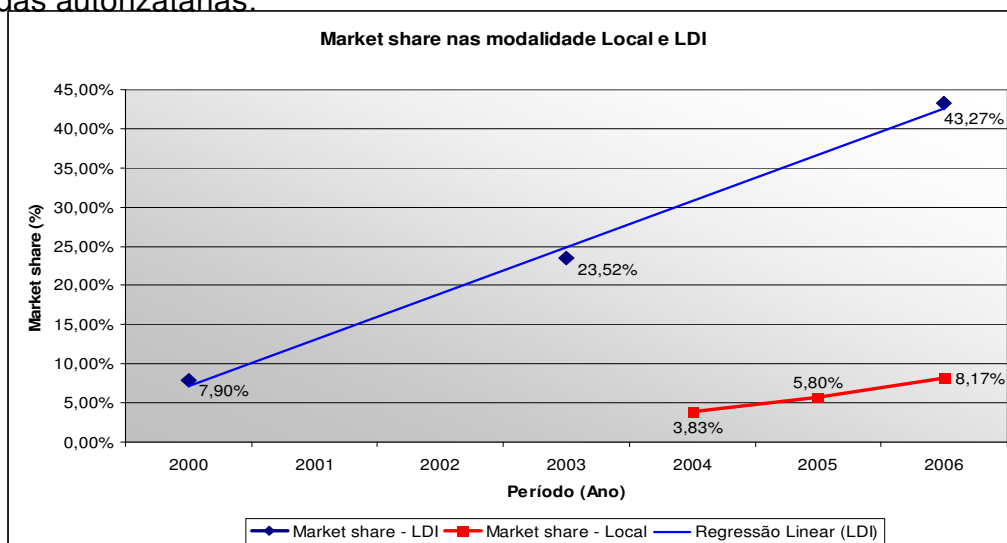
<sup>62</sup> V. Tabela 3.

<sup>63</sup> Elaboração própria a partir de dados da Teleco, [www.teleco.com.br/opfixa.asp](http://www.teleco.com.br/opfixa.asp) - Acesso em: 01/06/2008.

Percebe-se uma divisão quase hemisférica do mercado de LDI, ratificando que, apesar da dominação da concessionária sobre as autorizatárias em trato individualizado, há uma competição acirrada se considerada a representação da totalidade de autorizatárias, ou seja, a soma dos *market shares* das entrantes.

#### 4.1.3. Comparação da evolução de *market shares* das autorizatárias das modalidades Local e LDI

Apresentados os dados referentes ao *market share* das prestadoras de STFC nas modalidades Local e LDI, seguem seus resultados colacionados lado a lado, constituindo uma ferramenta de comparação direta. A começar pela sobreposição dos gráficos de linha com a evolução dos *market shares* das autorizatárias:

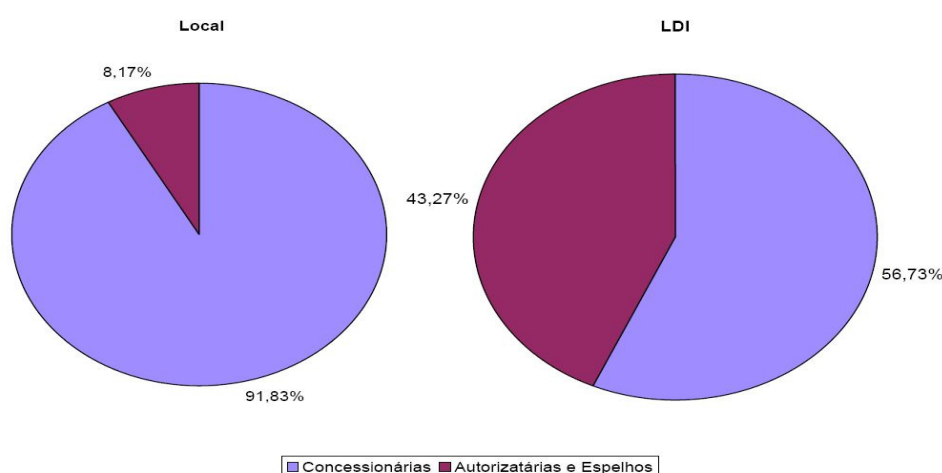


**Gráfico 5 – Evolução do *market share* das autorizatárias nas modalidades Local e LDI, de 2000 a 2006, em média nacional.**<sup>64-65</sup>

<sup>64</sup> Elaboração própria a partir de dados da Teleco, [www.teleco.com.br/opfixa.asp](http://www.teleco.com.br/opfixa.asp) - Acesso em: 01/06/2008.

<sup>65</sup> Há duas observações importantes a serem feitas sobre o gráfico apresentado. Em primeiro lugar, a inexistência da curva referente ao *market share* da modalidade Local nos anos anteriores a

Apesar dos diferentes períodos a que correspondem os dados plotados no gráfico, é evidente que na modalidade LDI a evolução da participação das autorizatárias no mercado é mais acentuada, demonstrando uma competição saudável<sup>66</sup>. Na modalidade Local, por outro lado, não só a evolução é assaz lenta, como também em números absolutos o *market share* das entrantes é ainda incipiente, como melhor ilustra o gráfico que se segue.



**Gráfico 6** - *Market share* de acessos fixos locais entre as concessionárias e autorizatárias em 2006, em média nacional.<sup>67</sup>

2004 não significa que só aconteceu a entrada de autorizatárias nesse mercado a partir daí. Tal descontinuidade explica-se tão somente pela ausência de publicações com dados anteriores a esse período. Em segundo lugar, explica-se a utilização da simples regressão linear, em vez de ferramentas matemáticas mais elaboradas: como o acesso a tais informações é muito restrito, apenas foi possível obter três pontos no gráfico, o que é insuficiente para se processar o comportamento da curva de forma mais adequada. Nota-se, porém, a tendência a um crescimento cada vez mais acentuado, ou seja, o percentual aumentado por ano é cada vez maior. Em linguagem matemática, bastaria afirmar que a derivada dessas curvas são funções crescentes. Ainda assim, optou-se pela simplicidade da regressão linear, suficiente para a consecução dos objetivos almejados sem ocupar este trabalho eminentemente jurídico com cálculos matemáticos e modelagens econômicas.

<sup>66</sup> “Saudável” é o termo utilizado pela própria ANATEL ao analisar a participação das autorizatárias no total do mercado de LDI. Cf. [http://www.anatel.gov.br/hotsites/relatorio\\_anual\\_2006/cap\\_02.htm#05](http://www.anatel.gov.br/hotsites/relatorio_anual_2006/cap_02.htm#05) – Acesso em 31/05/08.

<sup>67</sup> Elaboração própria a partir de dados da Teleco, [www.teleco.com.br/opfixa.asp](http://www.teleco.com.br/opfixa.asp) - Acesso em: 01/06/2008.

Por último, a regressão linear dos dados mostrou que, ao passo que o crescimento na participação das entrantes na modalidade Local é de apenas 2,17% ao ano, na modalidade LDI tal valor é de 5,90% ao ano, um crescimento relativo cerca de 272%<sup>68</sup> mais rápido.<sup>69</sup>

Não é plausível exigir da telefonia fixa local a criação, em curto e médio prazo, do mesmo mercado competitivo vislumbrado na modalidade LDI – os *sunk costs* necessários, as condições e os fatores determinantes são muito distintos.

---

<sup>68</sup> Crescimento relativo obtido pela simples divisão percentual entre o valor do LDI e o valor Local, ou seja,  $(5,90\%/2,17\%)100\% \cong 272\%$ .

<sup>69</sup> Importante salientar que o período amostral dos dados coletados (2000 a 2006) é bastante representativo em relação ao universo em que se insere, pois, além de apontar os dados mais atuais sobre o assunto, abrange também o período em que foi possível a máxima competitividade pela quebra de restrições às entrantes. O próprio PGO data de 1998 e, desde então até 31 de dezembro de 2001, apenas as empresas espelho disputavam o mercado do STFC com as concessionárias. Em 2002 houve o ingresso de outras autorizatárias na disputa, bem como a abertura para que as empresas espelho pudessem competir em outras regiões além da sua originária. Por fim, a partir de 31 de dezembro de 2003, todas as limitações extinguíram-se, pois mesmo as concessionárias passaram a vislumbrar a possibilidade de competir em outras regiões, conforme dispõe o art. 10 e §§ do PGO, *in verbis*:

“PGO, Art 10. A partir de 31 de dezembro de 2001, deixará de existir qualquer limite ao número de prestadores do serviço a que se refere o art. 1º, ressalvado o disposto nos arts. 68 e 136 da Lei nº 9.472, de 1997. § 1º A prestação do serviço, a que se refere o art. 1º, objeto de novas autorizações, por titular de autorização conferida em atendimento ao art. 9º, bem como por sua controladora, controlada ou coligada, somente será possível a partir de 31 de dezembro de 2002 ou, antes disso, a partir de 31 de dezembro de 2001, se a autorizada houver cumprido integralmente as obrigações de expansão e atendimento que, segundo o compromisso assumido em decorrência da licitação, deveria cumprir até 31 de dezembro de 2002. § 2º A prestação de serviços de telecomunicações em geral, objeto de novas autorizações, por titular de concessão de que trata o art. 6º, bem como por sua controladora, controlada ou coligada, somente será possível a partir de 31 de dezembro de 2003 ou, antes disso, a partir de 31 de dezembro de 2001, se todas as concessionárias da sua Região houverem cumprido integralmente as obrigações de universalização e expansão que, segundo seus contratos de concessão, deveriam cumprir até 31 de dezembro de 2003”.

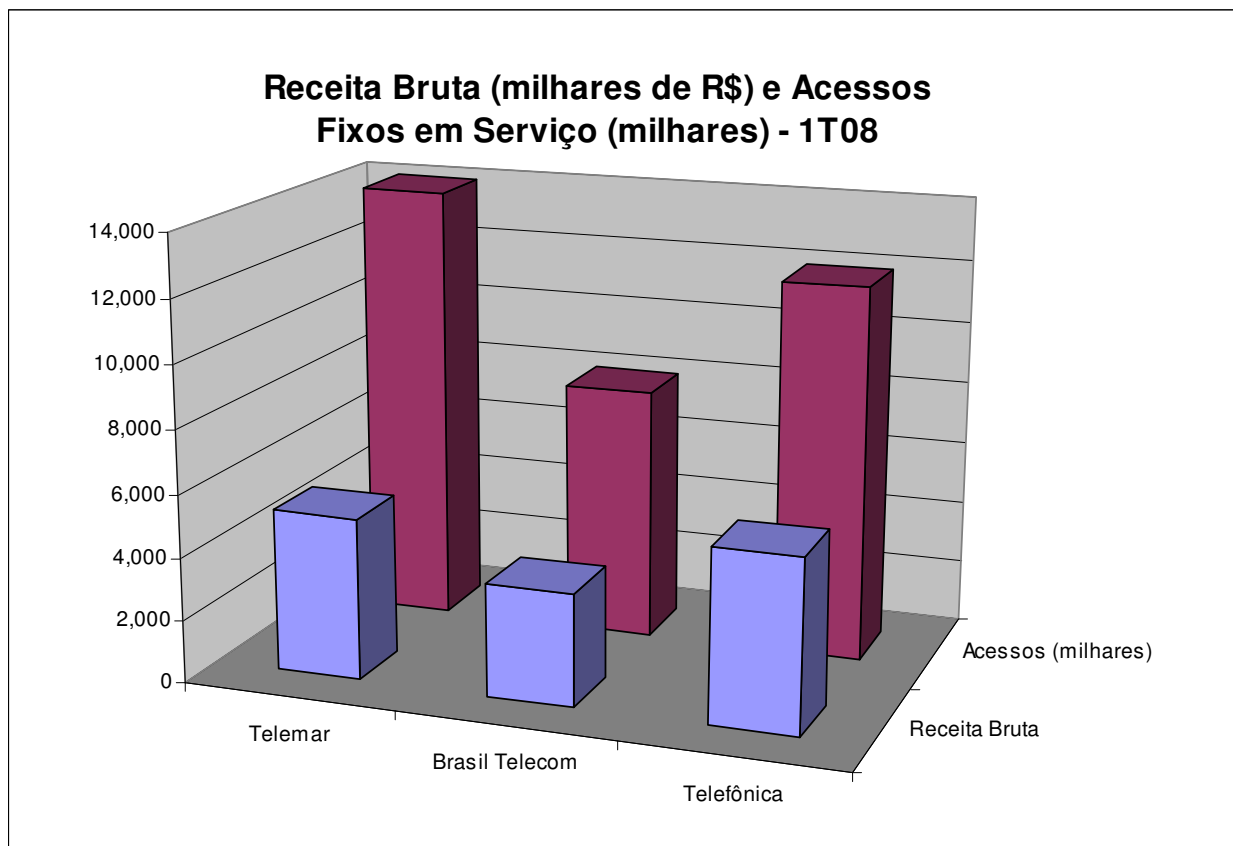
Por isso, os dados fáticos apontados servem ao propósito deste trabalho tão somente na medida em que ilustram o nível deficitário de competição no STFC Local – que é o que resta provado da comparação direta entre essa modalidade e outra já qualificada como “saudável” pela própria ANATEL.

#### **4.2. O cenário proveniente da demarcação das Regiões pelo PGO**

Viu-se que a Exposição de Motivos da LGT sugeriu a criação de regiões em número de 3 a 5, a serem delineadas no PGO, a quem incumbiu a demarcação territorial de cada região. Além disso, mostrou-se que o fomento à competição seria maximizado pela equilibrada distribuição entre as regiões de áreas com alta e baixa atratividade a investimentos. Na presente seção do trabalho, dados concretos serão apresentados como indicadores desse equilíbrio no cenário criado pelo PGO.

##### **4.2.1. A rentabilidade obtida nas Regiões pelas concessionárias**

Em tese, a receita bruta de uma concessionária deve corresponder proporcionalmente à sua quantidade de acessos fixos em serviço, pois, se cada terminal de telefonia representa a possibilidade de se utilizar o serviço telefônico, uma rede com muitos acessos fixos é potencialmente a que levantará a maior renda.



**Gráfico 7** – Receita bruta e acessos fixos em serviço das concessionárias no 1º Trimestre de 2008 (1T08).<sup>70</sup>

Decerto a proporcionalidade direta entre a quantidade de pontos de acesso à rede e a receita daí angariada pela prestadora do STFC é plausível, mas o Gráfico 7 traz uma anomalia a essa lógica – analisando-se as colunas referentes

<sup>70</sup> Elaboração própria a partir de dados da Teleco, [www.teleco.com.br/opfixa.asp](http://www.teleco.com.br/opfixa.asp) - Acesso em: 01/06/2008.

à Telemar e à Telefônica, nota-se que esta, apesar de possuir menor quantidade de acessos fixos em serviço, auferiu uma receita bruta maior que aquela.

Tal ocorrência do 1º trimestre de 2008 (1T08) não é discrepante em relação ao histórico dos últimos anos, como se pode observar na tabelas que se segue.

|      |              | Milhões de R\$                      | Telemar | Brasil Telecom | Telefônica |
|------|--------------|-------------------------------------|---------|----------------|------------|
| 2008 | 1º Trimestre | Acessos Fixos em Serviço (milhares) | 14,037  | 8,036          | 11,932     |
|      |              | Receita Bruta                       | 5,143   | 3,570          | 5,489      |

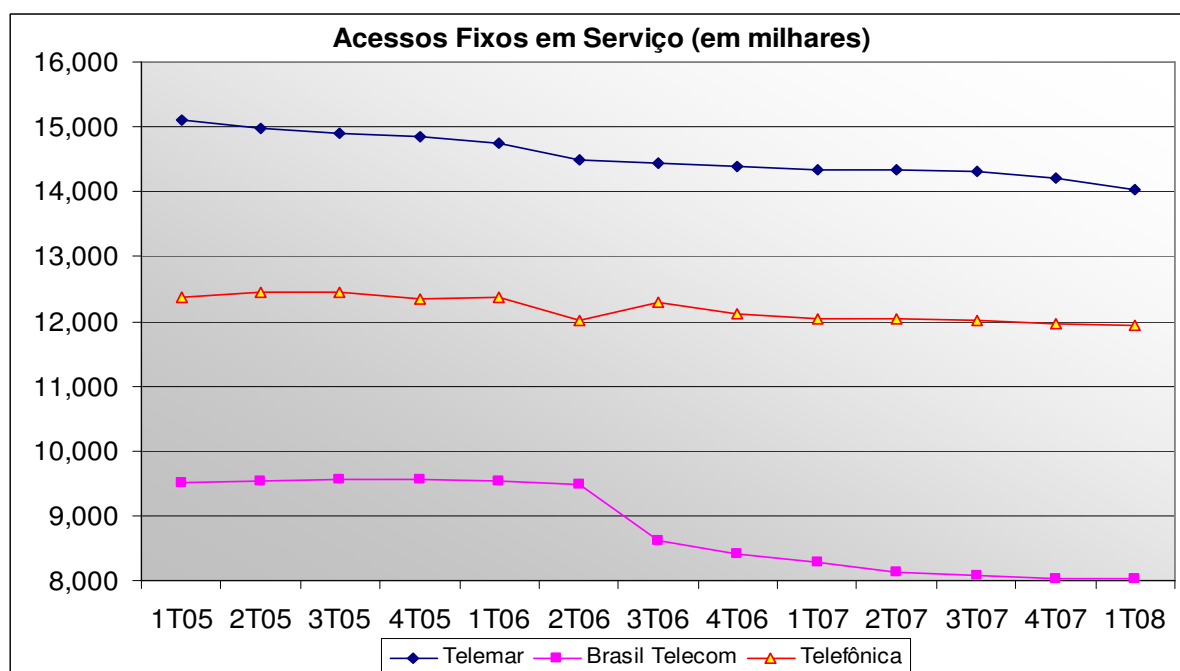
|      |              | Milhões de R\$                      | Telemar | Brasil Telecom | Telefônica |
|------|--------------|-------------------------------------|---------|----------------|------------|
| 2007 | 4º Trimestre | Acessos Fixos em Serviço (milhares) | 14,222  | 8,034          | 11,965     |
|      |              | Receita Bruta                       | 5,180   | 3,587          | 5,255      |
|      | 3º Trimestre | Acessos Fixos em Serviço (milhares) | 14,318  | 8,064          | 12,025     |
|      |              | Receita Bruta                       | 5,181   | 3,458          | 5,255      |
|      | 2º Trimestre | Acessos Fixos em Serviço (milhares) | 14,347  | 8,124          | 12,037     |
|      |              | Receita Bruta                       | 5,182   | 3,472          | 5,321      |
|      | 1º Trimestre | Acessos Fixos em Serviço (milhares) | 14,338  | 8,278          | 12,039     |
|      |              | Receita Bruta                       | 5,173   | 3,467          | 5,341      |

|      |              | Milhões de R\$                      | Telemar | Brasil Telecom | Telefônica |
|------|--------------|-------------------------------------|---------|----------------|------------|
| 2006 | 4º Trimestre | Acessos Fixos em Serviço (milhares) | 14,388  | 8,418          | 12,113     |
|      |              | Receita Bruta                       | 5,362   | 3,515          | 5,392      |
|      | 3º Trimestre | Acessos Fixos em Serviço (milhares) | 14,431  | 8,623          | 12,301     |
|      |              | Receita Bruta                       | 5,190   | 3,429          | 5,199      |
|      | 2º Trimestre | Acessos Fixos em Serviço (milhares) | 14,499  | 9,470          | 12,025     |
|      |              | Receita Bruta                       | 5,047   | 3,330          | 5,095      |
|      | 1º Trimestre | Acessos Fixos em Serviço (milhares) | 14,745  | 9,543          | 12,377     |
|      |              | Receita Bruta                       | 5,160   | 3,411          | 5,111      |

|      |              | Milhões de R\$                      | Telemar | Brasil Telecom | Telefônica |
|------|--------------|-------------------------------------|---------|----------------|------------|
| 2005 | 4º Trimestre | Acessos Fixos em Serviço (milhares) | 14,858  | 9,549          | 12,347     |
|      |              | Receita Bruta                       | 5,323   | 3,004          | 5,290      |
|      | 3º Trimestre | Acessos Fixos em Serviço (milhares) | 14,890  | 9,549          | 12,453     |
|      |              | Receita Bruta                       | 5,324   | 3,575          | 5,291      |
|      | 2º Trimestre | Acessos Fixos em Serviço (milhares) | 14,966  | 9,540          | 12,442     |
|      |              | Receita Bruta                       | 5,153   | 3,491          | 4,990      |
|      | 1º Trimestre | Acessos Fixos em Serviço (milhares) | 15,104  | 9,511          | 12,364     |
|      |              | Receita Bruta                       | 5,133   | 3,321          | 4,781      |

**Tabela 4** – Receita bruta e acessos fixos em serviço das concessionárias de 2005 ao 1º Trimestre de 2008.<sup>71</sup>

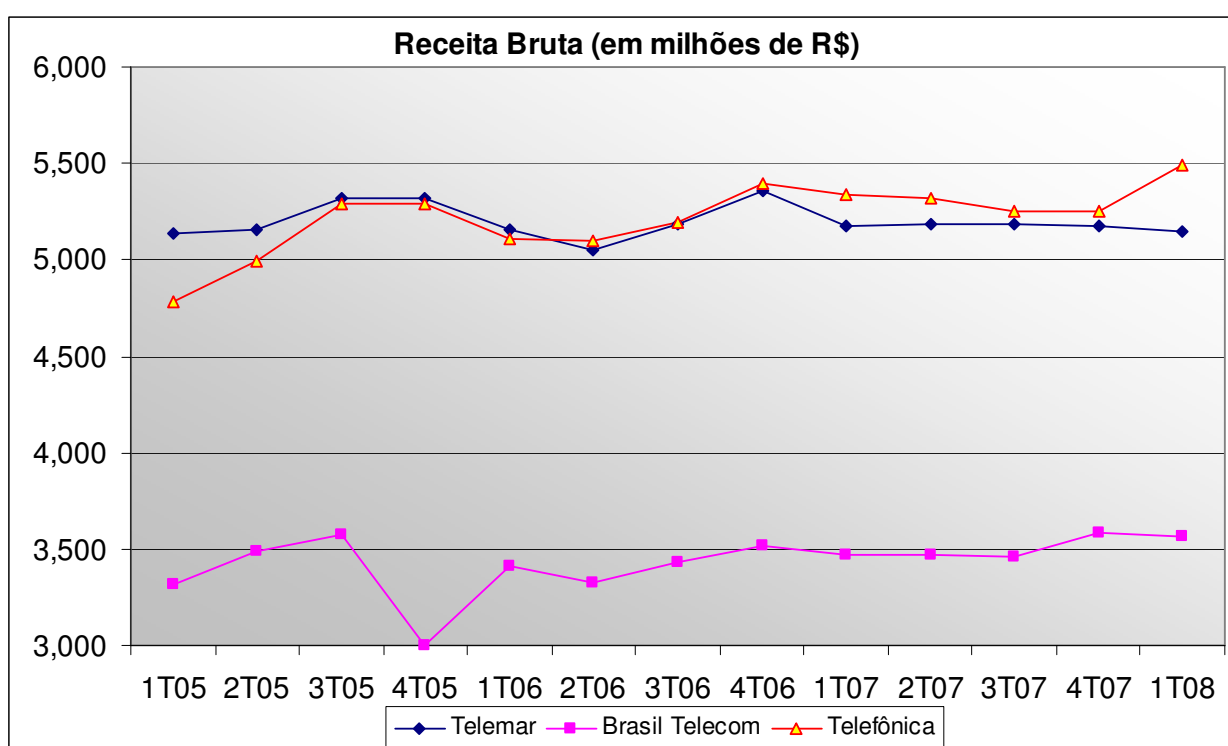
Nota-se que a concessionária da Região I, a empresa Telemar, lidera em acessos fixos em serviço, o que corresponde à extensa área em que opera sua obrigação de universalidade. Em tal quesito, a concessionária da Região III mostra-se em posição intermediária, comprovando que, apesar de explorar a menor área territorial, tem uma rede muito densa e capilarizada. Por último, a Brasil Telecom se mostra pouco capilarizada, pois detém a menor quantidade de acessos fixos mesmo ocupando uma relativamente grande área de exploração do STFC. Esse quadro fica mais evidente quando os dados das tabelas são organizados no seguinte gráfico:



<sup>71</sup> Fonte: ANATEL apud [www.teleco.com.br/opfixa.asp](http://www.teleco.com.br/opfixa.asp) - Acesso em: 01/06/2008. Note-se que à época da conclusão desta pesquisa, os dados do segundo trimestre de 2008 ainda não se encontram disponíveis.

**Gráfico 8** – Acessos fixos em serviço das concessionárias de 2005 ao 1º Trimestre de 2008.<sup>72</sup>

Da mesma forma, organizando os dados referentes à receita bruta auferida pelas concessionárias no mesmo período pela prestação do STFC<sup>73</sup>, tem-se o seguinte gráfico:



**Gráfico 9** – Receita bruta proveniente do STFC das concessionárias de 2005 ao 1º Trimestre de 2008.<sup>74-75</sup>

<sup>72</sup> Elaboração própria a partir de dados da Teleco, [www.teleco.com.br/opfixa.asp](http://www.teleco.com.br/opfixa.asp) - Acesso em: 01/06/2008.

<sup>73</sup> Vale dizer que a receita bruta total dessas empresas não é a apresentada nas tabelas, pois a estes valores somam-se ainda as receitas provenientes de seus serviços na área de telefonia móvel, dentre outras atividades.

Da observação dos gráficos 10 e 11, fica evidente que a Telefônica contabiliza receitas brutas similares à da Telemar, mesmo possuindo quantidade significativamente inferior de acessos fixos em serviço. Diante de tal comportamento, convém o aproveitamento desses mesmos dados para o cálculo da receita bruta auferida em média pela empresa para cada acesso fixo disponibilizado em serviço:

---

<sup>74</sup> Elaboração própria a partir de dados da Teleco, [www.teleco.com.br/opfixa.asp](http://www.teleco.com.br/opfixa.asp) - Acesso em: 01/06/2008.

<sup>75</sup> Importante constar que os dados ideais para demonstrar essa discrepância de oportunidades oferecidas por cada Região seriam os referentes à receita líquida proveniente do STFC na modalidade Local de cada concessionária. Dessa forma, os resultados refletiriam melhor a realidade, pois da receita bruta analisada seriam descontados diversas espécies de custos e, portanto, haveria uma menor quantidade de variáveis contábeis entre o valor exposto nas tabelas e gráficos e o nível de competição em cada região, como se pretendeu demonstrar tomando os acessos fixos em serviço como parâmetro único de custo variável.

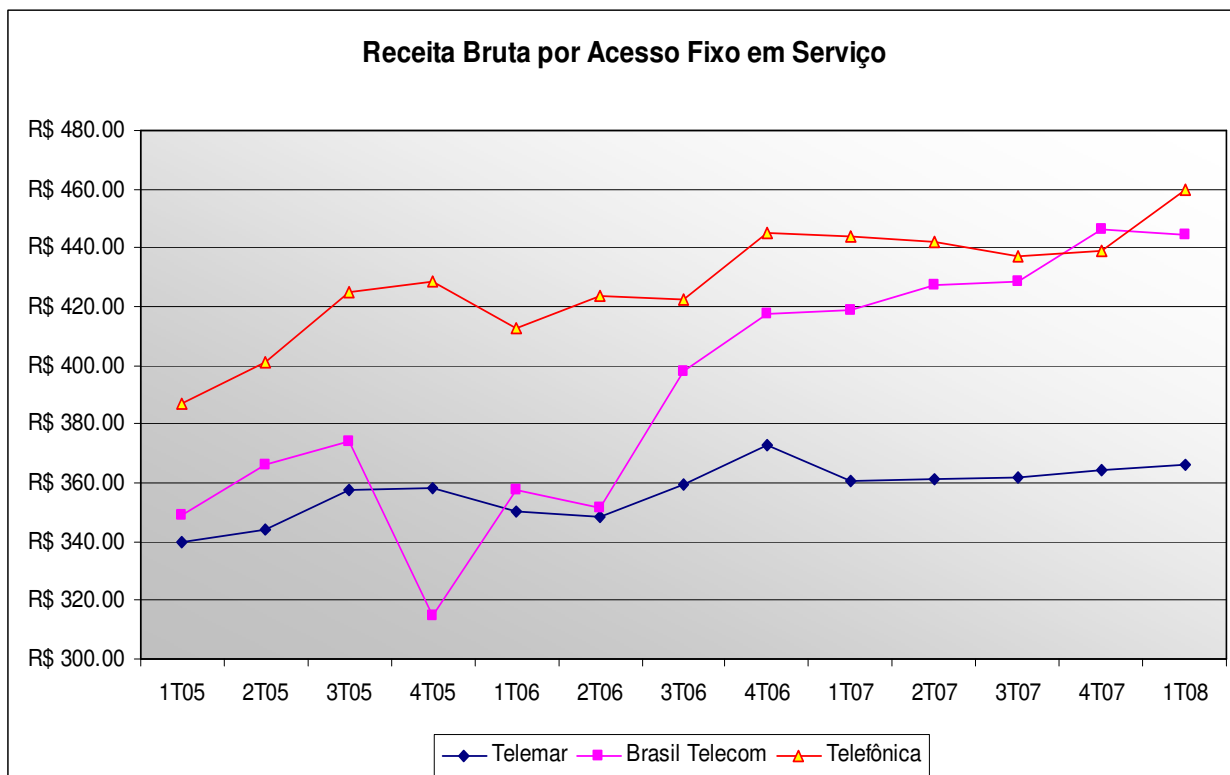
|             | Telemar    | Brasil Telecom | Telefônica |
|-------------|------------|----------------|------------|
| <b>1T05</b> | R\$ 339.84 | R\$ 349.17     | R\$ 386.69 |
| <b>2T05</b> | R\$ 344.31 | R\$ 365.93     | R\$ 401.06 |
| <b>3T05</b> | R\$ 357.56 | R\$ 374.38     | R\$ 424.88 |
| <b>4T05</b> | R\$ 358.26 | R\$ 314.59     | R\$ 428.44 |
| <b>1T06</b> | R\$ 349.95 | R\$ 357.43     | R\$ 412.94 |
| <b>2T06</b> | R\$ 348.09 | R\$ 351.64     | R\$ 423.70 |
| <b>3T06</b> | R\$ 359.64 | R\$ 397.66     | R\$ 422.65 |
| <b>4T06</b> | R\$ 372.67 | R\$ 417.56     | R\$ 445.14 |
| <b>1T07</b> | R\$ 360.79 | R\$ 418.82     | R\$ 443.64 |
| <b>2T07</b> | R\$ 361.19 | R\$ 427.38     | R\$ 442.05 |
| <b>3T07</b> | R\$ 361.85 | R\$ 428.82     | R\$ 437.01 |
| <b>4T07</b> | R\$ 364.22 | R\$ 446.48     | R\$ 439.20 |
| <b>1T08</b> | R\$ 366.39 | R\$ 444.25     | R\$ 460.02 |

**Tabela 5** – Receita bruta por acesso fixo em serviço das concessionárias de 2005 a 2008.<sup>76</sup>

A Telemar, apesar de angariar as maiores receitas brutas, é também a que possui acessos fixos menos rentáveis, como expõe com clareza a Tabela 5. No outro extremo, a concessionária da Região III, a Telefônica, mantém-se no ápice dos rendimentos, como melhor enfatiza o gráfico a seguir:

---

<sup>76</sup> Valores provenientes de cálculo sobre os dados disponíveis em [www.teleco.com.br/opfixa.asp](http://www.teleco.com.br/opfixa.asp) - Acesso em: 02/06/2008. Cada célula da tabela corresponde à divisão da receita bruta pelo total de acessos fixos em serviço do período correspondente para cada concessionária.



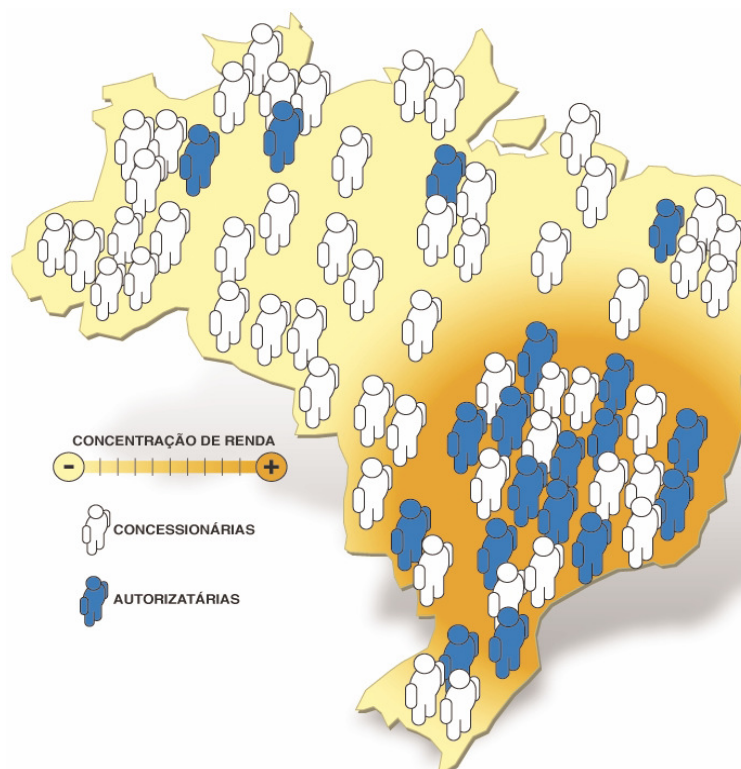
**Gráfico 10** – Receita bruta por acesso fixo em serviço das concessionárias de 2005 ao 1º Trimestre de 2008.<sup>77</sup>

A interpretação do Gráfico 12 aponta no sentido de que os custos de implantação de rede e manutenção, dentre outros investimentos, na Região III têm retorno mais rápido que nas demais regiões. A Região I, por outro lado, mesmo detendo parte de sua rede em áreas de relativamente alta renda, possui muita infra-estrutura em locais de baixa rentabilidade e custosa instalação e manutenção em decorrência das largas distâncias que ligam o extremo norte ao sudeste brasileiro. Por último, de forma intermediária, encontra-se a Brasil Telecom,

<sup>77</sup> Elaboração própria a partir de dados da Teleco, [www.teleco.com.br/opfixa.asp](http://www.teleco.com.br/opfixa.asp) - Acesso em: 01/06/2008.

indicando que seus investimentos em áreas de grande concentração de renda, como o Distrito Federal, são compensados negativamente por locais menos rentáveis.

#### 4.2.2. A concentração de renda no Brasil e as regiões de concessão



**Figura 3** – A concentração de renda no Brasil e a presença de prestadoras de STFC em 2005.<sup>78</sup>

<sup>78</sup> Fonte: Abrafix em notícia – newsletter eletrônica da Associação Brasileira de Prestadoras de Serviço Telefônico Fixo Comutado. *Concorrência e Universalização da Telefonia Fixa*. Ano 1, n. 4, Maio/2005. Disponível em: [http://abrafix.org.br/admin/imagens/upload/newsletter\\_arquivos/newsletter4.pdf](http://abrafix.org.br/admin/imagens/upload/newsletter_arquivos/newsletter4.pdf) - Acesso em 01/06/08.

De acordo com a Figura 3, há maior concentração de renda na região Sudeste, parte da região Sul e parte da região Centro-Oeste do país, sendo o Estado de São Paulo o núcleo dessa área economicamente interessante para os investidores.

De fato, com poucas exceções, é essa a área onde se instalou a maioria das autorizatárias e, conseqüentemente, onde mais se promove a competição no mercado do STFC. Ressalte-se que às autorizatárias não foram atribuídos compromissos de universalização e, portanto, a demarcação das Regiões pelo PGO para elas apresenta pouca relevância, haja vista que sempre se instalariam nas áreas que melhor lhe aprouvessem.

A presença mais marcante de autorizatárias na Região III é forte indício de que essa região é economicamente mais vantajosa que as demais, demonstrando que o PGO não foi igualitário na demarcação das Regiões. Indica-se assim o favorecimento de uma concessionária em relação às demais, conforme demonstrado no último tópico (4.2.1), e a concentração dos investimentos e da competição setorial na Região III, apontando a prática de *cherry picking* e sujeitando o mercado aos malefícios dela decorrentes.<sup>79</sup>

No caso brasileiro, o isolamento do Estado de São Paulo em uma Região exclusiva é fator inibidor, em longo prazo, da competição em regiões menos atraentes ao *cherry picking*. Uma vez que a entrante arca com os elevados custos

---

<sup>79</sup> Conforme abordado em um tópico 3.2.2 – “A demarcação das Regiões de concessão e sua repercussão na competição”.

iniciais para a sua instalação, a expansão de sua área de provimento do serviço de STFC conta com um custo médio mais baixo. Dessa forma, se em uma mesma Região encontram-se áreas altamente rentáveis e áreas menos atraentes, a primeira serve como um estímulo à entrada da autorizatória que, sem a necessidade de um novo contrato de autorização com a ANATEL, acaba por servir o restante da região em decorrência de uma relação mais favorável ao lucro – ao mesmo tempo em que a receita é menor, os custos dessa expansão são ainda mais baixos.

A estratégia de isolamento de uma área atraente, como se demonstrou São Paulo, deixa de estimular a entrada de autorizatórias em outras Regiões na medida em que, para migrar de Região, é necessário outro contrato de autorização (quando possível), e o custo marginal para as novas instalações são mais elevados.

#### **4.2.3. A extensão territorial das regiões e os custos de manutenção das redes**

É plausível que dados contendo a receita líquida das concessionárias sejam ainda mais elucidativos da vantagem da Região III sobre as demais, uma vez que sua manutenção e abrangência limitam-se aproximadamente ao território do Estado de São Paulo (descontados os setores 32, 33 e 34). Mesmo com uma malha mais densa em sua rede de telecomunicações, é a região que menos experimenta os custos das longas distâncias.

A tabela que se segue apresenta a área de cada Região, de acordo com o PGO, de forma aproximada pela soma dos territórios de cada Estado da federação que as compõem, desconsiderando-se somente os setores especiais.

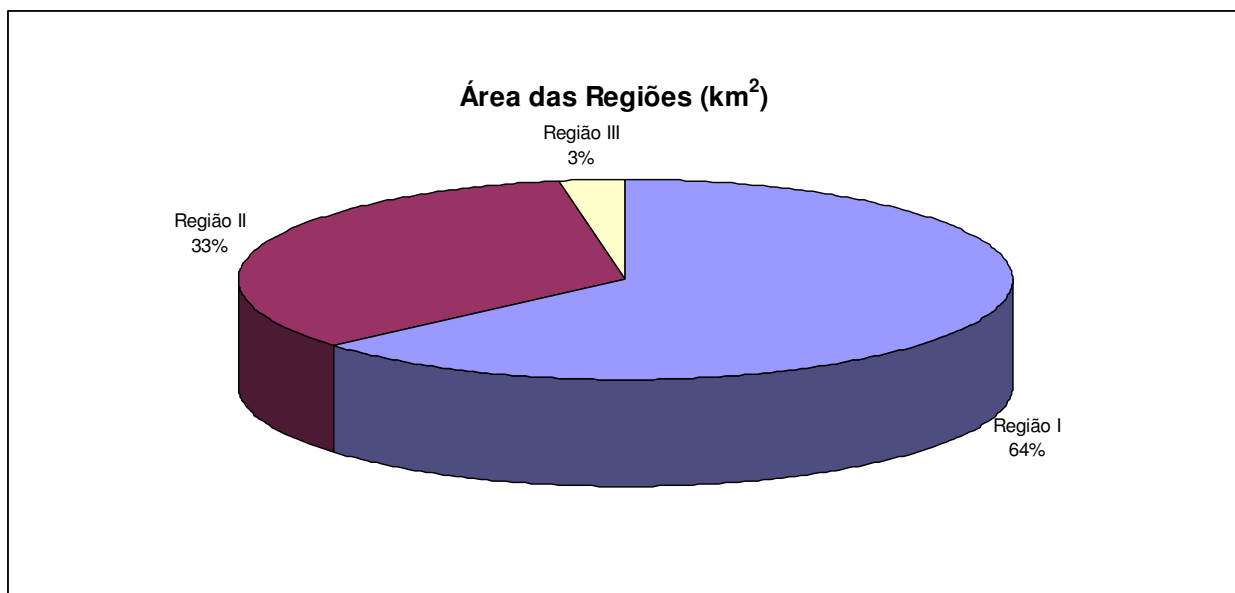
|                   | Área (km <sup>2</sup> ) |
|-------------------|-------------------------|
| <b>Região I</b>   | 5.416.107,630           |
| <b>Região II</b>  | 2.850.559,543           |
| <b>Região III</b> | 248.209,426             |

**Tabela 6** – Área territorial de cada Região de prestação do STFC.<sup>80</sup>

Calculando-se os respectivos percentuais em relação à área territorial total brasileira e reproduzindo os dados da tabela na forma gráfica, para melhor contraste, tem-se o seguinte:

---

<sup>80</sup> Fonte: IBGE, <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/areaterritorial/principal.shtm> - Acesso em 01/06/08.



**Gráfico 11** – Área territorial de cada Região de prestação do STFC.<sup>81</sup>

Observa-se que a Região II abarca uma área onze vezes maior que a Região III. Contraste ainda maior ocorre entre esta última e a área da Região I, que lhe é mais de vinte vezes superior.

De fato, não se pode afirmar que os custos de manutenção ocorrem de forma diretamente proporcional à área da respectiva Região. Cabe lembrar que muitas regiões, porque não habitadas, não são atendidas pelas concessionárias de STFC e, além disso, o custo de implantação, operação e manutenção de uma rede telefônica depende da tecnologia empregada e do seu dimensionamento em relação ao tráfego de informações que nela se prevê ocorrer.

---

<sup>81</sup> Fonte: IBGE, <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/areaterritorial/principal.shtm> - Acesso em 01/06/08.

De qualquer forma, o contraste entre as áreas que, ao menos em tese, devem ser atendidas pelas concessionárias é sinalizador da desvantagem das Regiões I e II em seus custos de manutenção em relação à Região III.

## 5. Considerações Finais

A experiência brasileira de privatização do setor de telecomunicações pode servir para parametrizar futuras experiências em outros países, evitando-se a reincidência em estratégias falhas bem como se estimulando a adoção de medidas que foram bem sucedidas. Nesse mesmo intuito, o Brasil tentou implantar algumas estratégias utilizadas em outros países, como a analisada no tópico 3.2.1 “o incentivo à implantação de redes pela empresa espelho”. As dimensões continentais brasileiras foram talvez o fator que provocou o grande contraste de seus resultados com o da Inglaterra e Portugal, por exemplo. No Brasil, a estratégia tomada pelo PGO de fomento à *facility-based entry* mostrou-se inviável.

Cabe alertar que não se pode eleger individualmente o PGO como expiatório da deficiência de competição no setor acusada neste trabalho. Outros fatores também contribuem para esse insatisfatório quadro, merecendo destaque a política de tarifação de interconexão, que tende a acomodar as concessionárias à atuação exclusivamente em suas respectivas regiões.<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup> A política atual para a tarifa de interconexão estabelece um valor recebido pela concessionária pelas chamadas telefônicas oriundas de outras regiões e destinadas à sua rede. Assim, grosso modo, a sua dispendiosa investida em outras regiões é desestimulada porque, de certa

Outro importante fator com o qual nada tem o PGO são as rigorosas multas incidentes sobre as autorizatárias pelo descumprimento de regulamentações, a exemplo do Plano Geral de Metas de Qualidade (PGMQ). A Inglaterra, diferentemente do Brasil, dá total liberdade à qualidade do STFC prestado por cada autorizatária, deixando a cargo dos consumidores a aceitação ou a reprovação do serviço dessas empresas, ou seja, a penalização pela baixa qualidade se dá pelas leis de mercado, sem a necessidade da regulação por parte da agência inglesa OFCOM. Outros países posicionam-se de forma menos neoliberal, mas ainda assim estabelecem, em relação ao Brasil, níveis mais brandos e menos controlados de qualidade, como, por exemplo, pratica a agência reguladora portuguesa ANACOM.

No mesmo sentido, ESCOBAR, ao descrever as empresas espelho em 1999, previa a política regulatória a ser adotada para com essas prestadoras:

Atuarão essas autorizadas como instrumento de competição, e não de universalização, pelo que **terão uma regulamentação mínima**, (...). Existirão para permitir ao usuário uma alternativa de escolha, o que contribuirá, em tese, pela competição, para a melhoria da qualidade dos serviços.<sup>83</sup> (destacou-se).

O renomado autor, experiente na seara das telecomunicações, imaginava a excessiva regulamentação sobre as autorizatárias como um desestímulo à

---

forma, sua entrada significa a diminuição da receita de interconexão na exata medida em que os usuários passem a utilizar a mesma empresa na origem e no destino da chamada inter-regional.

<sup>83</sup> ESCOBAR, J. C. Mariense. **O Novo Direito de Telecomunicações**. 1ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999. p. 134.

competição. Tal análise, em vez de tomar como foco o marco legal, centraliza suas linhas na atuação da agência reguladora e em seus parâmetros para aplicação de sanções e, apesar de fugir ao fôlego deste trabalho, conflui no agravamento do problema iniciado pela LGT e pelo PGO e indicado neste trabalho.

Não houve, evidentemente, apenas falhas nessas leis. Como exemplo de sucesso do PGO, no tópico 3.2.2 (“a demarcação das Regiões de concessão e sua repercussão na competição”), viu-se que esse Decreto acertou em determinar um pequeno número de regiões para a prestação do STFC na modalidade Local (apenas três regiões, sendo que a Exposição de Motivos da LGT abria a possibilidade de maior quantidade), uma vez que o Brasil mostra um só núcleo territorial potencialmente atraente a investimentos na área, em conformidade com a indicação, na seção 4.2.2 (“a concentração de renda no Brasil e as regiões de concessão”), da densa presença de autorizatárias apenas no Sudoeste brasileiro. Com poucas regiões, é mais inteligível a possibilidade de divisão desse núcleo de forma a equilibrá-las.

Ao mesmo tempo, o PGO mostrou-se falho ao demarcar a região III exclusivamente com o Estado de São Paulo. Isso atraiu para o mercado os malefícios do *cream skinning*, prática cuja existência foi comprovada no tópico 4.2.1 (“a rentabilidade obtida nas regiões pelas concessionárias”), apontando-se o alto rendimento dessa região em relação às demais. Tal fato se explica também por *sunk costs* menores, considerando sua área territorial pequena se comparada

às outras regiões, como frisado na seção 4.2.3 (“a extensão territorial das regiões e os custos de manutenção das redes”), onde se desestimulou, portanto, a entrada de autorizatárias.

Fica latente a necessidade da adoção de estratégias de fomento à competição de forma diferenciada de acordo com as peculiaridades das regiões, uma vez que se mostra impraticável a reversão dos erros cometidos no PGO. Viu-se que quanto mais afastados entre si estiverem os níveis de competição regionais, maior será o esforço regulador do órgão competente.

Tal defasagem foi objeto do tópico 4.1.3 (“comparação da evolução de *market shares* das autorizatárias das modalidades Local e LDI) de onde, ao lúmen do tópico 3.1 (“a dicotomia gerada pela privatização”), conclui-se que os marcos legais das telecomunicações não foram capazes de equilibrar a balança entre os incentivos e as restrições às concessionárias da modalidade Local, que ficaram demasiadamente em vantagem em relação àquelas com concessão das modalidades LDN e LDI.

Talvez o legislador pátrio, à época da elaboração da LGT e do PGO, tenha depositado demasiada confiança no avanço tecnológico (a exemplo do WLL<sup>84</sup>) e no *unbundling*<sup>85</sup> para baratear os custos das entrantes. De fato, a própria

---

<sup>84</sup> V. nota de rodapé n. 40, no tópico 3.2.1 (“O incentivo à implantação de redes pela empresa espelho”).

<sup>85</sup> O termo *unbundling* é traduzido pela doutrina como “desagregação”, que significa a obrigação, em determinadas condições, de a *incumbent* (concessionária), remunerada

Exposição de Motivos da LGT dispunha: “há, em princípio, possibilidade de custos menores com a utilização de tecnologias alternativas — acesso sem fio, por exemplo, ou utilizando as redes de distribuição de TV a cabo”<sup>86</sup>. Mostrou-se assim excessivo otimismo nas possibilidades levantadas por esses recursos, o que gerou graves conseqüências na competitividade do STFC na modalidade Local.

Enfim, do presente artigo cumpriu-se o objetivo principal de elucidar com dados concretos a carência de competição para a prestação do STFC na modalidade Local, apontando as deficiências do PGO que contribuíram para tal quadro. O setor roga por novas estratégias compensatórias no sentido de equilibrar a atratividade de investimento entre as regiões, diminuindo-se as desigualdades entre seus níveis de competição.

## REFERÊNCIAS

ARANHA, Márcio Iório (org.). **Direito das Telecomunicações – Estrutura institucional regulatória e infra-estrutura das telecomunicações no Brasil**. 1ª ed. Brasília: JR Gráfica, 2005.

\_\_\_\_\_. **Coletânea de Normas e Julgados de Telecomunicações e Glossário Brasileiro de Direito das Telecomunicações**. vol. I. 1ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

---

adequadamente, ceder o uso de elementos desagregados de sua infra-estrutura (*unbundled network elements*) de que a entrante necessita para ingressar no mercado do STFC. O tema é objeto do ineficaz artigo 155 da LGT: “Para desenvolver a competição, as empresas prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo deverão, nos casos e condições fixados pela Agência, disponibilizar suas redes a outras prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo”.

<sup>86</sup> Exposição de Motivos da LGT, Tópico II – “Os fundamentos da proposta”, item 4 – “Aspectos econômicos fundamentais”.

BOBBIO, Norberto. **Dalla struttura alla funzione**. Milão: Edizione di Comunità: 1977.

ESCOBAR, J. C. Mariense. **O Novo Direito de Telecomunicações**. 1ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1994.

FORGIONI, Paula A.. **Os Fundamentos do Antitruste**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

GESNER OLIVEIRA. **Concorrência – panorama no Brasil e no mundo**. São Paulo: Saraiva, 2001.

GRAHAM, Stephen; Marvin, Simon. Cherry Picking and Social Dumping: Utilities in the 1990s. Disponível em: [http://www.acturban.org/biennial/doc\\_planners/cherry\\_picking.pdf](http://www.acturban.org/biennial/doc_planners/cherry_picking.pdf) - Acesso em: 01/12/2007.

GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

HINDLEY, Brian. **Internationalisation of Financial Service**. Institute of Economic Affairs (IEA). Disponível em: <http://www.iea.org.uk/record.jsp?type=book&ID=384>. Acesso em 01/12/07.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Trad: João Baptista Machado. 6ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

PITOFISKY, Robert; GOLDSCHMID, Harvey J.; WOOD, Diane P.. **Trade Regulation – Cases and Materials**. 5ª ed. New York: Foundation Press, 2003.

POSNER, Richard A. **Antitrust Law**. 2ª ed. Chicago: The University of Chicago Press, 2001.

RAMIRES, Eduardo Augusto de Oliveira. **Direito das Telecomunicações – A regulação para a competição**. 1ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação da atividade econômica (Princípios e Fundamentos Jurídicos)**. 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

SULLIVAN, E. Thomas; HARRISON, Jeffrey L.. **Understanding Antitrust and Its Economic Implications**. 4ª ed. São Francisco: LexisNexis, 2003.

SULLIVAN, Lawrence A.; GRIMES, Warren S.. **The Law of Antitrust: an Integrated Handbook**. 2<sup>a</sup> ed. St. Paul: Thomson West, 2006.

TOUSSAINT, Eric. **A Bolsa ou a Vida**. 1<sup>a</sup> ed. São Paulo: Perseu Abramo, 2002.

VAZ, Isabel. **Direito Econômico da Concorrência**. 1<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

WONNACOTT, Paul; WONNACOTT, Ronald. **Economia**. 2<sup>a</sup> ed. São Paulo: Makron Books, 1994.