

As telecomunicações após uma década da privatização: a face oculta do “sucesso”

Sávio Cavalcante¹

Resumo: Por meio de dados e índices disponibilizados por diversos órgãos de pesquisa, analisamos neste artigo tendências da prestação de serviços de telecomunicações no Brasil após uma década de privatização. Da análise, são assinalados elementos que relativizam o propagado sucesso do modelo de privatização e indicam problemas estruturais cuja solução está cada vez mais longe dos mecanismos supostamente livres de mercado.

Palavras-chave: Privatização; telecomunicações; telefonia; ideologia privatista.

Resumen: A través de datos e índices proporcionados por diversas instituciones de investigación, en este artículo se analizan las tendencias de la prestación de servicios de telecomunicaciones en Brasil, después de una década de su privatización. El análisis de tales datos indica elementos que relativizan el éxito difundido del modelo de privatización, así como problemas estructurales cuya solución está cada vez más distante de los mecanismos supuestamente libres de mercado.

Palabras-clave: Privatización, Telecomunicaciones; Telefonía; Ideología de la privatización.

Abstract: Using data and indexes provided by several institutes of research, this article analyzes trends in the provision of telecommunications services in Brazil after a decade of privatization. From the analysis, some elements pose questions about the “success” of the privatization model and indicate structural problems whose solution is increasingly far from the “free” market mechanisms.

Key-words: Privatization, Telecommunications; Telephony; Ideology of privatization.

I. Introdução

No início de 2010, no último ano do governo Lula, uma proposta concreta de reorientação de políticas do Estado para o setor de telecomunicações foi aventada pelas discussões para criação do Plano Nacional de Banda Larga e pela possível reativação da Telebrás. Embora destacados opositores do modelo privatista de FHC fazem ou fizeram parte do governo atual, estes projetos, bem como qualquer indício de retomada do poder de Estado sobre o setor, são vistos como um retrocesso aos avanços “inquestionáveis” da privatização. Esta avaliação foi amplamente sedimentada pelos meios de comunicação dominantes e por certa ideologia resultante

¹ Mestre em Sociologia e Doutorando em Sociologia, IFCH, Universidade Estadual de Campinas. Autor do livro *Sindicalismo e privatização das telecomunicações no Brasil*. São Paulo, Expressão Popular, 2009.

das promessas do “livre jogo” do mercado, a qual apreende o efetivo crescimento dos serviços de forma descolada do uso efetivo, da distribuição regional e social ou mesmo das condições de acesso.

Neste sentido, temos como propósito, neste artigo, levantar alguns questionamentos sobre a prestação de serviços de telecomunicações no Brasil, por meio da discussão de certos condicionantes do processo que pouco são lembrados quando se sentencia o “êxito” das privatizações. Diferentemente de outros serviços privatizados, como foi o caso do setor elétrico, em que os próprios idealizadores reconhecem insuficiências e fracassos, o serviço tradicional das empresas de telecomunicações, a telefonia, avançou rapidamente pelo país, até mesmo para famílias cuja renda antes impedia o acesso a alguma forma de comunicação. Isto significa que estas avaliações não podem ser feitas simplesmente com comparações com o sistema estatal anterior, notadamente restrito, mas sim sob o prisma daquilo que se deixou de construir e desenvolver numa área tão essencial ao desenvolvimento social e econômico. Em outras palavras, não se trata de negar, numa atitude simplista, os avanços obtidos, mas ir ao fundo da questão e mostrar os sentidos desses avanços, o que nos leva, segundo os apontamentos deste artigo, a perceber claramente seus limites e problemas estruturais.

As telecomunicações constituem, nos dias de hoje, um setor fundamental das economias nacionais e do sistema produtivo mundializado, pois fornecem a base necessária sobre a qual se sustenta a circulação de informações para a acumulação de capital (Chesnais, 1996; Dantas, 2002). No entanto, essas mesmas tecnologias podem ser dirigidas a finalidades distintas daquelas estabelecidas pelo mercado e seus usos coletivos podem escapar aos mecanismos de controle que buscam auferir ganhos às companhias do setor. Reside aí uma contradição inerente ao desenvolvimento das telecomunicações, que incide sobre os programas do Estado e na sua relação com as empresas.

Mas é importante lembrarmos que, quando nos referimos a um “setor de telecomunicações”, estamos, na verdade, retratando as diversas imbricações das formas de comunicação tradicional, como a telefonia e o audiovisual, com os desenvolvimentos tecnológicos diversos da informática, que propiciaram novos ramos, como a internet, e que continuam a se proliferar com o auxílio de sistemas de informação baseados em softwares e na linguagem digital. Embora não atinja a totalidade dessas áreas, este artigo busca analisar questões fundamentais concernentes às atividades tradicionais do setor, em especial a telefonia e seus

serviços coligados, os quais são prestados por empresas privadas desde a dissolução e venda das companhias do Sistema Telebrás pelo governo FHC em 1998.

II. O modelo privatista e a concentração de capital

De forma resumida, pode-se dizer que, durante o governo FHC, as transformações no setor foram efetivadas em três etapas (Leal, 2000). A primeira é a decisão de quebra do monopólio e desestatização do setor desde início de 1995, com a aprovação de Emenda Constitucional e a elaboração do PASTE (Programa de Recuperação e Ampliação do Sistema de Telecomunicações e do Sistema Postal), buscando a valorização das companhias para a futura venda. A segunda etapa é inaugurada com a Lei Mínima de 1996, que possibilita e regulamenta exploração privada de serviços considerados não essenciais, como a telefonia celular. A terceira e derradeira fase vem com a aprovação da LGT (Lei Geral das Telecomunicações), que substitui o Código de 1962 exceto em relação à radiodifusão, e a concretização da venda do Sistema Telebrás em julho de 1998, após ser fatiado em quatro regiões, que agrupavam as antigas teles estaduais: três áreas de telefonia fixa local (assumidas por Telefônica, Telemar e Brasil Telecom) e uma de longa distância, a Embratel², todas essas operando em regime público de concessão. Fora deste regime, a ANATEL concedeu autorizações para a atuação de empresas-espelhos, para que essas pudessem competir com as concessionárias. Entraram no mercado, então, Vésper, GVT (fixas) e Intelig (longa distância).

Na telefonia celular – que é considerado serviço de caráter privado, executado por meio de autorizações – o governo dividiu o território nacional em 10 áreas e criou uma banda A, para as empresas criadas pelas estatais estaduais e então vendidas no leilão, e a banda B, para empresas concorrentes, o que resultou em mais de duas dezenas de operadoras de telefonia celular.

Invertendo a lógica fragmentária adotada pelo governo ou, na verdade, somente acompanhando a tendência internacional de formação de grandes companhias, presencia-se, atualmente, a centralização dessas empresas em blocos de abrangência nacional. Do segmento de banda B, por exemplo, surgiu a empresa de telefonia celular “Claro”, de controle majoritário da *Telmex* (a “ex-Telebrás” mexicana), congregando a Americel, Tess, BCP e ATL. Da maioria das antigas estatais divididas em empresas de telefonia celular regionais surgiu outro grande conglomerado, o maior

² Para detalhamento das regiões e controle acionário ver Cavalcante (2009) e Dantas (2006).

do Brasil, a empresa “Vivo”, controlada pela Portugal Telecom e Telefônica, reunindo a Telesp Celular, a Tele Centro-Oeste Celular, a Tele Sudeste Celular, a Tele Leste Celular e ainda a CRT Celular. Até mesmo nas operadoras de telefonia fixa há pressões pela unificação, o que obrigou a mudanças na LGT. Já em 2004, as três operadoras regionais de telefonia fixa – Telefônica, Brasil Telecom e Telemar (hoje Oi) – cogitavam unir-se para disputar a Embratel, a qual se encontrava à venda pela MCI, esta, por sua vez, imersa em uma grave crise financeira. Como não podiam assumir outra operadora, as três teles tentaram criar um consórcio com uma suposta empresa ‘laranja’. Ao fim, contudo, a Embratel acabou sendo vendida à *Telmex* (mexicana). Em 2009, após mudança na LGT pelo governo Lula, que se mostra disposto a financiar uma grande operadora de capital nacional, a Oi iniciou processo de fusão com a Brasil Telecom.

A concentração do mercado por grandes conglomerados transnacionais é, por sinal, a marca das telecomunicações na América Latina, que presencia o domínio extenso da *Telefónica* e do grupo *Carso* (do mexicano Carlos Slim, proprietário da *Telmex* e *América Móvil*). Com os dados de 2008, vê-se que, em conjunto, esses dois grupos possuem de 50% a 70% dos principais serviços de telecomunicações na América Latina³ (Cf. Atlas Brasileiro de Telecomunicações - ABT 2007, 2008).

Em outro estudo (Cavalcante, 2009), apontamos como essa concentração contrasta com os planos de aumento da concorrência e possível ampliação mais igualitária dos serviços de telecomunicações nos países⁴. É importante lembrar que o projeto privatizante, ao se propor aumentar a oferta de serviços, elegia como motor de crescimento a concorrência entre as empresas e o as inovações tecnológicas que surgiriam. A fiscalização, nos moldes de “agências reguladoras”, estaria a cargo da Anatel.

Como indicamos, há bons números para se sustentar a idéia de sucesso do modelo. Os terminais de telefonia fixa duplicaram (pelo menos os instalados), o crescimento da telefonia celular foi gigantesco (pelo menos, os pré-pagos) e, à boa parte da população excluída dos serviços anteriormente, tem sido ofertado algum mecanismo de comunicação social.

³ A recente luta, até mesmo jurídica, encetada pela *Telefónica* contra a Portugal Telecom pelo controle da Vivo demonstra quão lucrativo e estratégico é o setor para as grandes operadoras internacionais, que são, importante notar, patrocinadas pelos seus Estados de origem. O atual governo português chegou a usar sua *golden share* para tentar impedir a venda, mesmo sabendo de sanções que pode receber da União Européia. Tal disputa vai de encontro às idéias sobre fim do Estado-nação, bem como à tese de que as grandes corporações não possuem uma base nacional.

⁴ Outro trabalho que levanta uma discussão no mesmo sentido é o de Dantas (2006).

Porém, é necessário irmos além das análises que ficam restritas a médias ou índices absolutos, bem como a idéia de que, simplesmente pelo fato de celulares serem comprados em qualquer esquina, tal situação representaria uma “democratização” dos serviços. A situação é muito mais complexa e contraditória do que a tese do “sucesso” da privatização faz crer e acaba por ocultar tensões existentes e projetos alternativos de desenvolvimento⁵.

II. Os limites da expansão da telefonia fixa: o fracasso da universalização

De início, vejamos as tendências em relação ao serviço mais tradicional das operadoras de telecomunicações, a telefonia fixa. De forma resumida, pode-se dizer que, após a privatização, este serviço mais do que duplicou num intervalo de pouco mais de seis anos. A razão do crescimento foram as metas impostas pelo governo ao distribuir as concessões e não se relaciona, como também foi aventado no plano, por pressões da competição entre empresas⁶. Em 1998, existiam no país cerca de 20 milhões de terminais de telefonia fixa instalados. Já em 2005, este número aumentou para 52,8 milhões de linhas. A teledensidade, que é o número de linhas por 100 habitantes, chegou a um pico de 29,7% em 2004, decaindo para 28,72% em 2005, um crescimento significativo tendo em vista os 11,2% de 1998 (Cf. ABT, 2006), mesmo que este seja um índice modesto se comparado aos países centrais.

Essas mais de 50 milhões de linhas, contudo, não representam o total de linhas que as antigas empresas estatais, agora privadas, construíram, mas incluem as linhas disponibilizadas pelas “empresas-espelhos”. Em 2009, as concessionárias apresentavam 43,7 milhões de linhas instaladas, sendo que apenas 33,5 milhões em serviço. Em outras palavras, depois de dez anos do processo, as empresas devidamente “modernizadas” (com dinheiro público, nunca é demais lembrar), criaram 13 milhões a mais de linha telefônicas (em serviço). Para se ter uma idéia, durante parte do período estatal (com empresas “paquidérmicas”, com baixos investimentos e ainda no sistema no qual o usuário era sócio da Telebrás – o que tornava o preço de aquisição da linha telefônica um impeditivo à maior parte da população), de 1988 a 1998, foram criadas cerca de 12 milhões de linhas em serviço. É certo que a

⁵ Estas tensões foram expostas na I CONFECOM (Conferência Nacional de Comunicação), realizada em 2009.

⁶ Ainda hoje, em 2010, não é possível afirmar que a competição pressione, na maior parte dos casos, ao aumento dos serviços de telecomunicação, pois ela somente existe em grandes centros urbanos, que são vistos como rentáveis. Não há interesse nem estrutura adequada para que a competição seja alavanca de universalização da telefonia física, como se percebe nas discussões acerca da indefinição do *unbundling*, (ver *Revista Teletime*, abril 2010).

comparação comporta suposições indevidas devido ao novo quadro de mercado e tecnológico criado no setor, mas pode servir de indicativo de que, ao contrário do defendido pela ideologia privatista, as companhias estatais não impediam, por si mesmas, o crescimento dos serviços, o qual poderia ser conquistado com os devidos investimentos e construção de um efetivo projeto público.

Entretanto, desde 2002, em decorrência do cumprimento das metas do governo, constatam-se a estagnação do crescimento e, a despeito do aumento do número de linhas, a diminuição do uso dos serviços pela população, perfazendo uma situação em que “há mais telefones e o povo está falando menos” (Dantas, 2002, p. 16). Esse fato é comprovado pela margem de não utilização das linhas, ou seja, entre o número de telefones instalados e aqueles em serviço há uma coeficiente de ociosidade que, por lei, precisa ser de apenas 5% para reserva técnica. No Brasil, essa taxa tem oscilado sempre em níveis muito elevados, em torno de 20% desde 2001. Em 2008, este índice atingiu um pico de 29%, fazendo com que o número de linhas efetivamente em uso fosse de 41,2 milhões, diante das 57,9 milhões instaladas, proporção que se manteve em 2009, segundo o ABT 2010, e que demonstra, entre outros fatores, o desinteresse e/ou dificuldade de operadoras e do governo em contornar essa situação (Cf. Dantas, 2002, e ABT, 2006).

A grande ociosidade das linhas traz, conseqüentemente, uma diminuição da verdadeira teledensidade do país, ou seja, levando-se em conta somente os terminais em uso, pelos números de 2008, há somente 21,65 telefones para cada 100 habitantes, taxa pouco expressiva se lembradas as promessas do projeto privatista, que previam uma teledensidade em torno de 33% (Cf. ABT 2009; Anatel, 2002).

É fundamental também destacar que mesmo esses índices representam médias nacionais e grandes disparidades regionais são ocultadas quando se remetem aos índices sem a sua a devida territorialização. Em meados da década de 2000, enquanto os principais centros econômicos do país apresentam índices de teledensidade em torno de 40%, 50% e até 60%, milhares de outros municípios brasileiros têm valores muito mais baixos, menores até do que a média quando o sistema ainda era estatal. Como exemplo, em 2004, apenas 58 municípios brasileiros, que correspondem à metade do IPC nacional,⁷ possuíam 58% do total de linhas instaladas no país. Se elevarmos à, ainda pequena, quantia de 331 municípios, que representam 75% do IPC, encontraremos aí 81% de todas as linhas telefônicas nacionais. Mais de 4,5 mil municípios apresentam teledensidade igual aos valores de

⁷ Índice Potencial de Consumo, que reflete a porcentagem de cada município sobre o consumo de bens e serviços no país.

2000, ou seja, menos de 20%, e cerca de 3 mil municípios têm índices inferiores ao contexto pré-privatização, ou seja, em torno de 12%. Por outro lado, apenas 40 municípios têm teledensidade superior a 40% (ABT, 2005, p. 19).

A ociosidade das linhas é, evidentemente, também desigual pelo país. Se a média nacional, que chegou a 30% em 2008, já é considerada alta, não se pode esquecer que diversas regiões de Estados como Pará, Amazonas, Maranhão, Piauí, Pernambuco e Bahia, além dos Estados inteiros do Amapá e Roraima, apresentam ociosidade de linhas que variam de 40 a 50%. Num caso mais extremo, na região Oeste do Pará, em que vivem 1,1 milhão de pessoas, dos 189 mil acessos instalados, somente 66 mil encontram-se em uso, o que gera a taxa de 65% de ociosidade de linhas (ABT, 2006, p. 26).

Em números mais recentes, de 2007, o estudo organizado pelo ABT ainda diagnosticava a penetração insuficiente da telefonia fixa em vastas áreas do território nacional: “ano a ano, fica evidente que (...) o grande desafio da telefonia fixa é chegar onde ela é mais necessária” (ABT 2007). A distribuição desigual dos serviços era atestada pelo fato de 10 municípios, nos quais residem 17% da população, deter um terço de todas as linhas do país.

A solução esperada seria o aumento da competição com empresas de outros segmentos - que também atuam no serviço de televisão por assinatura, telefonia celular, ou VoIP - como é o caso da parceria entre a NET e a Embratel (além das operações em telefonia fixa da GVT e TIM), mas, segundo os dados de 2008, essas empresas-espelho somente representam 5,5% dos usuários nas regiões em que estão presentes. Em 2009, elas cresceram para quase 8 milhões de assinantes. Contudo, ainda que a tendência seja de crescimento, este se realiza de maneira efetiva quase que exclusivamente nos grandes centros urbanos⁸ e, ao contrário de ampliar o número de usuários do serviço, esta competição tem somente transferido clientes já existentes de uma empresa a outra (Cf. ABT 2009). Em suma, a telefonia fixa não está crescendo no Brasil e não se trata de uma simples inflexão, mas uma tendência de quase uma década.

As razões para a falta de crescimento e o elevado índice de ociosidade de linhas vêm, logicamente, da renda insuficiente da maioria da população em relação às tarifas cobradas, bem como da obrigatoriedade da assinatura básica. Na visão das empresas, o problema todo se refere à alta carga tributária e, assim, elas não

⁸ Para sermos mais exatos, ela existe mais propriamente nos bairros rentáveis dos grandes centros urbanos. Estas empresas levam suas redes e cabos somente às regiões de interesse, ampliando o fosso da desigualdade de acesso.

poderiam ser responsabilizadas pela pobreza da população (na linha: se nem “almoço grátis” existiria, como ironizava Milton Friedman⁹, quanto menos telefones).

III. Mas qual universalização?

Assim, não é exagero constatar – bem ao contrário da ideologia privatista – um relativo fracasso da telefonia fixa, que pode ser dimensionada segundo os dados de 2008 da PNAD (IBGE), que mostram que aumenta cada vez mais o número de residências em que só existe a telefonia celular, 37,6% na média nacional. Em quatro das cinco regiões do país, a taxa é superior a 40%, destacando-se a região Norte em que 49% das residências que têm telefone só usam a telefonia celular. Presencia-se, então, um deslocamento das promessas da universalização das telecomunicações, que são aos poucos dirigidas à telefonia celular, mas com uma observação muito importante, sobre a qual aludimos: os serviços de telefonia celular não são prestados sob o regime de concessão pública, o que colocaria, às empresas, obrigações de universalização e qualidade.

A despeito desta condição, em 2009, o número de assinantes chegou a 175 milhões, perfazendo a elevada teledensidade de 90 assinaturas por 100 habitantes. Aos poucos, também, as redes atingem um número maior de municípios e a tecnologia 3G tem avançado, permitindo a sintonia com a internet móvel. Para alguns, estaria, então, atestada a democratização dos serviços de telecomunicações por meio da universalização da telefonia celular no país. A pergunta a se fazer é: se uma forma de universalização está sendo realizada, ainda que as empresas não estejam obrigadas neste sentido, em que ela efetivamente consiste?

Ocorre que a equação não é assim tão simples. Mesmo que este índice indicasse o acesso de quase todos a uma conta móvel – o que já é incorreto, pois, na verdade, significa que uma parte da população possui duas ou mais contas – ele não significa que as pessoas façam uso efetivo de seus aparelhos para comunicação, os quais podem ser mais bem comparados a “orelhões” de bolso. Novamente, é importante lembrar que isto representa sim um avanço social¹⁰, mas os problemas ainda são muitos consistentes se o objetivo é uma efetiva universalização do acesso e do uso da telefonia pela população.

⁹ A frase – quase um ditado, na verdade –, não é de sua autoria, embora Friedman, um dos mais importantes representantes da Escola de Chicago, a tenha usado em vários artigos para revistas e jornais.

¹⁰ A indicação dos limites e das insuficiências das telecomunicações no período pós-privatização não representa, todavia, a defesa do sistema anterior, marcado por um estatismo não-público. São fornecidos mais elementos deste debate em Cavalcante (2009).

A razão principal reside no fato de a telefonia celular no Brasil ser uma das mais caras do mundo. Segundo dados da UIT (União Internacional de Telecomunicações¹¹, 2010), o Brasil tem o quarto serviço de telefonia celular mais caro na comparação com o restante dos países, enquanto nos índices coletados pela consultoria europeia *Bernstein Research*, o país passa à segunda colocação no ranking de preços de telefonia móvel¹². Segundo os dados da UIT, referentes a 2009, os valores das tarifas cobradas dos assinantes brasileiros só ficaram atrás do que pagaram japoneses, franceses e australianos. Em média, se paga no Brasil US\$ 34,60 mensais em um pacote de ligações locais¹³. Em Hong Kong, país mais barato, se paga US\$ 0,75 pela mesma cesta de serviços, enquanto no Paraguai, menor valor da América do Sul, cobra-se US\$ 5,31 (Cf. UIT, 2010).

Não somente está entre os valores mais altos, mas a cesta de serviços no Brasil também é aquela que mais afeta a renda pessoal, isto porque os gastos com telefonia celular representam 5,7% da renda bruta do brasileiro, enquanto no Japão, que tem o pacote mais caro, eles significam 1,4%. Comparando com os demais países, o impacto da tarifa no dia a dia do brasileiro só perde para 40 países (numa lista de 161), a maioria africanos¹⁴. Na pesquisa com os dados de 2008, o impacto era ainda maior, pois representava 7,5% da renda per capita

O maior indicador do problema é a grande discrepância entre a quantia de pós-pagos e pré-pagos no país. Em 2009, dos 175 milhões de assinantes, 143,6 milhões são portadores de pré-pagos (ou seja, 82,55%). Evidentemente, é inegável o lado positivo para a população, pois mesmo nessas condições o celular pré-pago é uma importante forma de comunicação, principalmente profissional. Ocorre que o quadro existente no Brasil, no qual as tarifas pré-pagas são muito mais elevadas do que as pós-pagas, contém uma forma de desfavorecimento às classes populares. Para Dantas (2002), a consequência é um subsídio às avessas, isto é, quem menos pode pagar tem um dispêndio muito maior para usar o telefone, enquanto que os “bons consumidores” – pessoas com maior renda e empresas – possuem planos com aparelhos gratuitos e tarifas mais baixas.

¹¹ Trata-se do braço das Nações Unidas (ONU) para o setor.

¹² Os resultados da pesquisa desta consultoria foram resumidos em “Brasil tem a 2ª maior tarifa de celular do mundo”, *Folha de São Paulo*, 08.02.2010.

¹³ Esta cesta de referência, baseada nos critérios da OCDE, é utilizada internacionalmente e compõe-se de itens como tarifas entre a mesma operadora ou operadoras diferentes, mensagens de texto, ligações para telefones fixos, etc. (Cf. UIT, 2010).

¹⁴ Alguns indicadores da pesquisa da UIT podem ser vistos em “Brasil tem 4º serviço de telefonia celular mais caro do mundo, diz ONU”, *Folha de São Paulo*, 24.02.2010.

O brasileiro paga cerca de 53 centavos de dólar por minuto de ligação “pré-paga” e menos de 20 centavos de dólar por minuto de ligação “pós-paga”. No Brasil, o preço da ligação “pré-paga” é mais alto (o dobro) do que na Espanha, Itália ou África do Sul. Em compensação, o minuto “pós-pago”, no Brasil, é dos mais baratos do mundo, inferior ao cobrado na África do Sul, México, Espanha, Itália, França etc. (Dantas, 2002, p. 30).

Como indicado, a explicação das operadoras para o valor alto das tarifas reside na carga tributária. Mas um elemento muito importante é por vezes ignorado, qual seja, as tarifas de interconexão. Estas tarifas representam o custo que uma operadora tem ao usar as redes de uma concorrente. Quando a chamada final vai para uma rede de celular, as empresas cobram de R\$ 0,40 a R\$ 0,45 por minuto. Na prática, uma parte fundamental das receitas das operadoras de celular constitui-se justamente pelo o que cobram de outras para usarem suas redes. Segundo Dantas (2006, p. 9), uma súbita mudança das regras de interconexão afetaria seriamente o equilíbrio financeiro das operadoras, daí os temores para que qualquer mudança no sistema seja efetivada.

Para se ter uma proporção, entre o quarto trimestre de 2008 e o terceiro trimestre de 2009, TIM, Vivo e Oi angariaram R\$ 4,9 bilhões com a interconexão. Este valor representa a diferença entre o que essas operadoras pagaram às demais pelo uso de suas redes e o que receberam quando seus clientes foram chamados (Cf. “Brasil tem a 2ª maior tarifa de celular do mundo”, *Folha de São Paulo*, 08.02.2010). O que as operadoras mais querem é evitar o “tráfego sainte”, por isso fazem promoções para os que ligam para assinantes da mesma operadora. Para Paulo Mattos, diretor da Oi consultado na reportagem, 35% da receitas anual de todas operadoras de celular dizem respeito às tarifas de interconexão, que seriam 150% superiores às praticadas na Europa e EUA, e comenta:

Isso infla o preço e deixa a chamada tão cara que o cliente de celular, principalmente o pré-pago, recebe uma chamada e vai usar o telefone fixo para retorná-la. É uma política que faz com que o tráfego de voz do país seja baixo.

Mas... qual telefone fixo? Onde encontrá-lo nas regiões do país em que 40% dos domicílios não o possuem? Parece haver algo de errado com a universalização da telefonia quando um diretor de operadora admite que as pessoas precisam usar um serviço que, como vimos, foi abandonado na prática enquanto projeto de universalização.

A questão das tarifas de interconexão torna-se mais interessante, pois revelam, basicamente, certo “conflito”¹⁵ das operadoras de celular com as de telefonia fixa. Citando ainda os próprios empresários, ao ser questionado sobre a situação dos que pagam muito na telefonia fixa, responde assim R. Lima, presidente da Vivo (apud “Vivo questiona plano do governo para banda larga”, *Folha de São Paulo*, 6.04.2010, itálicos nossos):

Lá atrás, quando se decidiu que haveria um estímulo para o desenvolvimento do celular no país, definiu-se o seguinte modelo. De toda ligação de uma operadora fixa que terminasse em um telefone celular, as móveis cobriam das fixas uma tarifa de interconexão [pelo uso de suas redes] de R\$ 0,40 por minuto. Para que esse sistema ficasse equilibrado, estabeleceu-se que as fixas cobriam de seus clientes a assinatura básica. Se não fosse assim, não teríamos tantos acessos na telefonia móvel ou teríamos de cobrar mais dos clientes que hoje não podem pagar. (...) *Dependendo do mês, 40% de nossos clientes [pré-pagos] não fazem recargas. Se não fosse a VUM [tarifa de interconexão] cobrada quando essas pessoas recebem ligação de concorrentes, não teríamos receita. E temos custos só para mantê-los na base. Quando um pré-pago é habilitado, pagamos R\$ 26 à Anatel. Para renová-lo a cada ano, mais R\$ 13. Isso sem contar os custos quando ele acessa o call center, por exemplo. (...) Essa foi a forma encontrada para fazer distribuição de renda pelo sistema. Caso contrário, não daria para atender o catador de papel, a empregada doméstica.*

De volta à matéria com as considerações do diretor da Oi, também vemos que:

(...) para as operadoras fixas, esse comportamento do consumidor virou “pesadelo”[o pré-pago que pouco usa o telefone]. Isso porque, toda vez que um cliente usa um telefone fixo para chamar um celular, a operadora fixa também paga interconexão de cerca de R\$ 0,40 o minuto. O problema é que, no caminho inverso, a móvel paga somente cerca de R\$ 0,025 por minuto. “As fixas estão subsidiando o desenvolvimento das móveis”, diz Mattos.

A moral da história é inusitada, pois quem também subsidia alguns serviços são os mesmos da época estatal: os próprios usuários, mas agora por outros caminhos. Anteriormente, este subsídio dava-se da seguinte maneira: eram cobrados valores altos para aquisição da linha telefônica, o que fazia do proprietário um sócio da Telebrás e este valor era investido, teoricamente, na expansão das linhas. Em contrapartida, os valores da assinatura mensal eram muito baixos (menos de um real antes dos reajustes de 1995, preparatórios para a venda), assim como as ligações

¹⁵ As aspas justificam-se pelo fato de que não se trata precisamente de um conflito, já que a maioria das operadoras de celulares faz parte de conglomerados que são, também, proprietários de empresas de telefonia fixa. Assim, há um rearranjo, privado, desse desequilíbrio orçamentário.

locais, que eram subsidiadas pelas receitas de serviços de grandes usuários (como DDD e DDI).

O que se depreende dos relatos dos empresários é que as companhias ainda precisam de subsídios cruzados, mas de forma mais complexa, pois envolve o sistema como um todo. Para que a citada “empregada doméstica” – diga-se de passagem, aquela que compõe a maior categoria profissional do país, com quase 7 milhões de trabalhadores(as) – tenha um celular, é necessário que se mantenha a assinatura básica da telefonia fixa para preservar a “saúde” financeira das empresas, mas que, por sua vez, cria um valor que a impede de possuir um telefone fixo. E a história um tanto quanto perversa da pretensa universalização se fecha quando lembramos que, sem telefone fixo e recarregando seu celular de forma escassa, ela paga muito para falar pouco ou quase nada. A linha de raciocínio de Lima leva a entender que, no fundo, se pratica distribuição de renda, permitindo aos que nunca tiveram acesso à telefonia alguma forma de comunicação. Mas não revela que se trata de uma distribuição *sui generis*, para não dizer precária, pois só pode existir ao mesmo tempo em que se impõem obstáculos ao acesso mais igualitário dessas camadas de renda mais baixa a outros serviços.

Outro problema que afligiu também os planos de universalização por meio da telefonia celular, que só agora tem começado a se reverter, foi o limitado alcance territorial em que o serviço vinha sendo disponibilizado. A telefonia celular havia chegado majoritariamente aos centros urbanos e não apresentava interesse em expandir sua planta física para áreas em que não exista retorno comercial. Privilegiando essas áreas rentáveis, a telefonia móvel conseguiu cobrir mais de 88% da população; contudo, é muito significativo que, em 2005, ela tenha deixado de estar presente em mais de 2,6 mil municípios brasileiros, nos quais vivem cerca de 20 milhões de pessoas (Cf. ABT, 2006). Segundo a avaliação realizada nesse ano:

O trabalho de expansão das teles celulares foi totalmente focado nas regiões urbanas, como era de se esperar, e que ainda existe uma gigantesca mancha territorial não coberta pelos sinais dos celulares. Repare-se que a cobertura tende a acompanhar as principais artérias rodoviárias e que a cobertura nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste está fortemente concentrada nos centros urbanos. Aliás, proporcionalmente, os municípios nordestinos têm a menor presença de celular. Apenas 33% das cidades no Nordeste são atendidas por uma operadora móvel (...). É pouco provável que as empresas de telefonia celular ampliem sua expansão territorial. Os custos são muito altos para ganhos muito baixos (ABT, 2006).

Mas houve sim uma ampliação em 2008 e 2009, e a telefonia móvel chegou a cerca de 4.500 municípios brasileiros em diversas regiões do país. Esta expansão,

contudo, pouco tem a ver com a possível rentabilidade ou estratégias de competição. Tratou-se de obrigações impostas pelo Estado para que as operadoras aumentassem suas áreas de cobertura em troca da conquista de licenças de operação nas faixas 3G.

Com relação ao acesso à internet, os números ainda se mostram muito modestos se comparados aos dos países centrais, não obstante o crescimento dos últimos anos que se deu em ritmo alto (Cf. ABT 2010). Em 2008, em 31,2% dos domicílios no país existiam computadores e a internet chegava a 23,8% de todos os lares brasileiros (Cf. UIT, 2010). No tocante à banda larga, havia, em 2009, 8,4 acessos por cem habitantes (Cf. ABT, 2010), mas a qualidade da conexão no país sempre foi muito precária e só agora tem dado sinais de mudança. Em 2009, havia 16,1 milhões de assinantes de banda larga, sendo que 17% (contra 8% de 2008) têm acessos acima de 2 Mbps. Mas ainda há 43% de conexões abaixo de 521 kbps, ou seja, quase a metade refere-se a velocidades muito baixas e que permitem pouco uso das potencialidades das redes de comunicação.

Em termos gerais, as cifras brasileiras acompanham as médias mundiais, o que as deixam, na verdade, longe ainda do que se apresenta nos “países desenvolvidos” (segundo critério da UIT), em que a penetração da banda larga é, em média, de 23,3%. E, em alguns quesitos, os índices nacionais são inferiores até mesmo aos países “em desenvolvimento”. Sem contar que para 27,3 milhões de brasileiros (que representam 14% da população, mas estão em 37% dos municípios, isto é, 2061 deles), não há nenhuma possibilidade de acesso a serviços de banda larga¹⁶. Tal como aconteceu com a telefonia celular, somente as pressões do Estado levarão o serviço para as localidades ainda não atendidas.

A pesquisa do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2010), referentes aos dados captados pela PNAD-2008, constata também este quadro. São 12 milhões de domicílios no Brasil com acesso à internet de banda larga, isto é, 20,8% do total. O estudo, que faz uma minuciosa comparação com outros países, conclui que a o serviço apresenta, além da baixa densidade, uma elevada desigualdade regional. Afirmam que aliada à baixa renda da população e à carga de impostos, é flagrante no

¹⁶ Os números da PNAD 2008 também evidenciam uma desigualdade regional muito elevada. Como exemplo, enquanto a região Sudeste apresenta 31,5% de seus domicílios conectados à internet, esse índice, nas regiões Nordeste e Norte, é de 11,6% e 10,6%, respectivamente (Cf. IBGE, PNAD, 2008).

país a concentração de mercado, o que impede diminuição dos preços¹⁷. Na comparação com os outros países, a conclusão é que “no ritmo atual, continuará aumentando a distância que separa o Brasil do grupo de economias avançadas, quanto ao aspecto densidade de acesso em banda larga, caso não haja interferências no mercado” (IPEA, 2010, p. 12).

A baixa qualidade da banda larga no país e as disparidades regionais nos fazem entender as discussões atuais sobre o Plano Nacional de Banda Larga em que se aventa a participação por meio da reativação da Telebrás. Na verdade, trata-se do futuro das telecomunicações que está em jogo, pois a maioria dos serviços tradicionais tende a convergir para a internet de rápida velocidade, como a telefonia e o audiovisual. E, muito importante notar, esta tendência de volta do Estado no setor não é exclusiva do país. O estudo do IPEA (2010) lista inúmeras experiências mundiais em que a busca da universalização é traçada via projetos estatais. É digno de nota que mesmo países de emblemática tradição liberal, como EUA e Austrália, venham desenvolvendo projetos nesse sentido. Na Austrália, chegou-se à criação de uma nova estatal responsável pelo serviço. A meta em ambos os países é que toda a população possa ter acesso a 100 Mbps (IPEA, 2010).

Todos esses elementos até aqui abordados abalaram até mesmo a “filosofia” da privatização, pregada como a “satisfação do consumidor”. A corrida para antecipação das metas, pelas operadoras fixas, e o despejo de milhões de celulares no mercado resultaram em deficiências sérias ao relacionamento das empresas com os usuários, que sofrem com problemas como as inúmeras cobranças indevidas, falta de informação e resolução de problemas nos *call centers*, precariedade da prestação de certos serviços, etc. Não é à toa que, desde a privatização, são empresas de telefonia que lideram de forma absoluta as queixas em órgão de proteção ao consumidor¹⁸.

¹⁷ Segundo a pesquisa, “Os dados sustentam que a oferta do acesso à banda larga é exageradamente concentrada, sobretudo considerando que a prestação do serviço está sujeita ao regime de livre concorrência” (IPEA, 2010, p. 7).

¹⁸ Segundo o Procon de São Paulo (2004), ao analisar as reclamações de consumidores de celulares, verificou-se que, devido às diversas formas de má prestação de serviço, a “explosão na oferta não foi acompanhada de uma estrutura suficientemente adequada, capaz de atender aos consumidores em suas demandas fundamentais, tais como informações claras e precisas, agilidade na resolução de problemas e cumprimento à oferta. Segundo a Anatel, constatam-se problemas como cobranças indevidas ou erro em conta, mau atendimento da operadora, bloqueio indevido de linha, cancelamento do serviço e não cumprimento de cláusulas contratuais (como concessão de bônus)” (*apud* “Operadora de celular terá mais fiscalização”, *Folha de S. Paulo*, 12.3.2005).

Esses fatores expõem, na verdade, a fragilidade da agência reguladora, a Anatel, ante o poder, mormente monopólico, das empresas que, em tese, deveriam ser amplamente fiscalizadas. Afinal, como conciliar a garantia de lucro das empresas e o interesse público de prestação de serviços de qualidade e acessíveis? Além dessa contradição, a estrutura de pessoal e materiais que possui é incompatível com o tamanho do setor nacional, o que limita seu poder fiscalizador. Em 2003, segundo pesquisa realizada pelo Idec (Instituto Brasileiro de Defesa ao Consumidor *apud* “Agências têm avaliação ‘ruim’, diz pesquisa”, *Folha de S. Paulo* 12.3.2003) sobre a atuação das agências reguladoras do país, a avaliação pela população da Anatel é ruim e os motivos elencados são:

permite a participação de consumidores em seus conselhos, mas predominam representantes das empresas; aplica multas irrisórias após longos procedimentos administrativos, critérios para reajuste de assinatura desfavorecem o consumidor; inadimplência permite a inclusão de consumidor em cadastros de restrição ao crédito.

Estela Guerrini, advogada do Idec, afirma que “são raras as vezes que a agência se volta para o consumidor contra os interesses da empresa” (“O lado mais fraco”, *Revista Teletime*, jan/fev 2010). Em sua avaliação, a Anatel, preocupada em proteger o equilíbrio econômico dos contratos, ignora o usuário como parte a ser também preservada. Na verdade, há várias discussões sobre o papel político-institucional das agências reguladoras, que vão além dos limites deste artigo. É possível, contudo, indicar que a existências de agências “independentes”, embora sejam justificadas como forma de conter as influências político-partidárias em órgãos técnicos, criam um mecanismo cuja finalidade é assegurar que o mercado não sofrerá influências das alterações políticas advindas pelo sufrágio universal. O que nos permite, então, entender a proximidade deste modelo institucional com as reformas neoliberais. Na prática, elas se tornam independente em relação aos trabalhadores do setor e aos usuários dos serviços e mais próximas às companhias que deviam regular e fiscalizar rigorosamente¹⁹.

Em suma, passada mais de uma década desde o processo de privatização, inúmeros desafios ainda se colocam ruma a uma efetiva universalização da telefonia no país. Diversos problemas como os relativos a custos do serviço, desigualdades

¹⁹ Um exemplo contundente da situação é expresso na mesma entrevista: “[repórter:] (...) O procurador Duciram Farina disse que ‘a maior prova de que o consumidor não captura a agência é nenhum funcionário sai da Anatel para trabalhar no Idec ou Procon’. Tem alguém que foi da Anatel trabalhando aqui? R: *Jamais! Eles vão para as grandes empresas.* (“O lado mais fraco”, *Revista Teletime*, jan/fev 2010).

regionais e qualidade de acesso ainda estão longe de serem plenamente resolvidos. Os números, ao contrário do que prega uma visão simplista, não falam por si.

IV. Considerações finais: crise da ideologia privatista?

No começo deste artigo, afirmamos que, a despeito de certa “ideologia privatista”, há sérios problemas no modelo brasileiro de prestação de serviços de telecomunicações. Como procuramos demonstrar, o crescimento dos terminais, fixos e celulares, não implica numa efetiva universalização do serviço, tampouco em uma “democratização de acesso”. Mas é preciso considerar o sentido de ideologia de uma forma precisa: não nos referimos aqui à concepção de ideologia enquanto “falsa consciência da realidade” ou certo discurso ou idéia que, criada por uns poucos, enganam a milhões de pessoas.

Ainda que seja difícil escapar à polissemia do conceito, entendemos por ideologia um discurso que se remete a relações concretas, mas assim o faz de modo a construir uma explicação ausente de contradições, que possui, a despeito da “realidade” de seus elementos tomados de forma isolada, um conteúdo ilusório²⁰. Por conseguinte, ao tomarmos nosso caso, esta ideologia privatista apresenta uma função, a saber, legitimar um tipo de política – a neoliberal – que alterou a forma de atuação do Estado em um setor com tradição de existência de serviços públicos não mercantilizados. E, para completar este esquema de ideologia, ainda é necessário explicar sua “necessidade”: é um discurso que precisa ser desta forma na medida em que diversas fontes de acumulação de capital estão disponíveis às empresas. Ao indicar um crescimento dos serviços que leva à “democratização” e à “universalização” dos acessos, postula-se que o objetivo só pode ser garantido pelas forças do mercado.

Como exposto ao longo do texto, a linha de defesa da ideologia privatista é a seguinte: com os investimentos privados e suposta competição, houve aumento significativo de linhas fixas e celulares e, devido à manutenção da assinatura básica na telefonia fixa, distribui-se renda aos portadores de pré-prago, que podem agora utilizar um telefone, mesmo que deste aparelho não seja feito um uso ativo²¹.

²⁰ Esta noção de ideologia é influenciada pelo esquema de alusão-ilusão de Althusser (1985) e a análise do fetichismo da mercadoria de Rubin (1980), ainda que não corresponda a nenhum autor integralmente.

²¹ Só em um modelo precário como esse é que se torna possível uma campanha publicitária cujo mote é: “Vire um ligador”. Ou não causa estranheza uma propaganda cujo argumento é, simplesmente, poder usar (se é que se pode) um serviço que já teria sido universalizado?

Assim, telefones são oferecidos, em qualquer esquina, aos que estavam alijados do modelo estatal anterior. O que, por suposto, não é pouca coisa. É possível dizer que a entrada maciça de camadas populares neste setor potencializa a idéia (não menos ideológica, no sentido que traçamos) de um “cidadão-consumidor”. Mas, na prática, é muito melhor falar (ainda que pouco) em algo, do que não se comunicar de forma alguma.

Contudo, é um processo que se explica pelo fato de o neoliberalismo, como afirma Boito Jr. (2002, p.30), ter “confiscado” a revolta popular difusa contra o clientelismo e a cidadania restrita em favor de um objetivo reacionário, qual seja, a construção do “Estado-mínimo”²² e, para tanto, valeu-se do apoio midiático e da própria máquina estatal (Cavalcante, 2009).

Dada as insuficiências do sistema estatal anterior, o confisco obteve seu êxito, mas nada parece garantir que os limites do modelo não se mostrem cada vez maiores e mais sentidos cotidianamente. Assim, as milhares de queixas diárias aos serviços de telefonia, em órgãos responsáveis, podem ser um indício popular da saturação do modelo, o que exigiu intervenção do governo para criação de legislações específicas (como as que definem as regras para call centers). Igualmente, a incapacidade em levar o serviço a quem precisa – e não só a quem pode pagar por ele – colocou, numa conjuntura distinta, o Estado novamente em jogo.

Como lembra Dantas (2006, p. 22), “a efetiva universalização implica em custos e taxas de retorno que o investimento privado, ainda mais quando submetido às pressões da concorrência, terá dificuldade de perseguir”, sendo que os países que obtiveram a universalização assim o fizeram antes de privatizar os serviços, e não posteriormente.

Se, como afirma Dantas (2006, p. 22) – e de certa forma como também dito pelos empresários – “a pobreza só é atendida se subsidiada”, não é possível afirmar que este subsídio tem sido realmente exitoso, pelo contrário, parece estar longe de uma lógica pública universalista.

Embora de forma limitada e preso às pressões do mercado, o último ano do governo Lula esboçou a retomada de um modelo alternativo. É preciso, pois, discutir sobre este modelo, as condições políticas nas quais se sustenta e sua viabilidade, elementos que ainda estão em aberto e somente serão compreendidos por meio de uma análise das forças sociais que orientam os destinos do setor²³. Até o presente

²² Como lembra o autor, mínimo para os trabalhadores, mas grande permitir a realização dos interesses dos capitais.

²³ O que esperamos poder contribuir em outros trabalhos.

momento, presencia-se uma indefinição do contexto político, no qual os projetos estatistas do governo podem não ser incompatíveis com o sistema atual. A proposta de reativação da Telebrás é um exemplo: ainda que criticada duramente pelas empresas, aos poucos foi sendo aceita desde que atendidas algumas condições para sua atuação. Ajudaram, neste sentido, os esforços do governo Lula em construir um grande operador nacional, por meio da Oi. É necessário, desta forma, que as discussões futuras se atentem a estas novas propostas e analisem o que significa, principalmente para uma perspectiva de desenvolvimento social, o grau de alcance dos projetos “nacionalistas” ou mesmo “neodesenvolvimentistas” na conjuntura interna e externa.

Referências

- ALTHUSSER, Louis. (1985) *Aparelhos ideológicos de Estado*. Rio de Janeiro: Graal.
- ATLAS BRASILEIRO DE TELCOMUNICAÇÕES. Vários anos. São Paulo: Converge Comunicações.
- BOITO JR. Armando. (2002), “Neoliberalismo e relações de classe no Brasil”. *Revista Ideias*, ano 9 (1).
- CAVALCANTE, Sávio (2009). *Sindicalismo e privatização das telecomunicações no Brasil*. São Paulo: Expressão Popular.
- CHESNAIS, François (1996). *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã.
- DANTAS, Marcos (2002) *A Lógica do capital informação*, Rio de Janeiro: Contraponto.
- _____. (2006) Telecomunicações: priorizar políticas de universalização e inclusão social. *Revista Oikos*, vol. 5, n.2.
- IPEA (2010). Análise e recomendações para as políticas públicas de massificação de acesso à internet em banda larga. *Comunicados do IPEA*, nº 46, 26 de abril. (acessado em www.ipea.gov.br).
- LEAL, Sayonara (2000). *Os movimentos em torno da queda do monopólio estatal no sistema de telecomunicações no Brasil: a evolução do setor nos anos 80 à Lei Geral de Telecomunicações (LGT)*. Monografia, UFS.
- RUBIN, I. (1980). *A teoria marxista do valor*. São Paulo: Brasiliense.
- UIT [ITU]. (2010) *Measuring the Information Society*. Genebra: ITU.