

# **O NOVO AMBIENTE REGULATÓRIO DAS TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL\***

***Aline Diniz Amaral\*\****

aline.amaral@uol.com.br

***Paulo Calmon\*\*\****

paulo.calmon@uol.com.br

## ***Contenido***

### ***INTRODUÇÃO***

#### ***1. QUESTÕES SOBRE O AMBIENTE REGULATÓRIO***

#### ***2. A GÊNESE DO NOVO AMBIENTE REGULATÓRIO NAS TELECOMUNICAÇÕES: O CASO DA LGT***

#### ***3. PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO NOVO AMBIENTE REGULATÓRIO***

#### ***4. CONSIDERAÇÕES FINAIS: VINHO NOVO EM ODRES VELHOS?***

### ***Bibliografia***

### ***Notas***

---

\* Artigo publicado con autorización

\*\* Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas - Departamento de Ciência Política- Universidade de Brasília

\*\*\* Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas - Departamento de Ciência Política- Universidade de Brasília

## **INTRODUÇÃO**

Até muito recentemente, o arranjo institucional do setor de telecomunicações no país era marcado pela presença de monopólio estatal, submetido ao controlerazoavelmente rígido do Poder Executivo. Hoje, esse arranjo foi completamente modificado. Uma nova estrutura de propriedade foi estabelecida, com predomínio do capital privado. Com isso, foi ampliada a gama de serviços ofertados, assim como o número de empresas atuantes no setor. Simultaneamente, uma nova estrutura de governança foi implementada, estabelecendo-se um ambiente regulatório em que o setor público exerce um papel distinto daquele que exercia anteriormente.

Há, portanto, que se examinar essas transformações do mercado de telecomunicações à luz de três pontos específicos: a) a adequação da nova estrutura de propriedade; b) a efetividade da nova estrutura de governança, destacando a funcionalidade do ambiente regulatório; c) as possíveis conseqüências da adoção dessa estrutura de governança como base para as reformas que estão ocorrendo, ou estão em vias de ocorrer, em outros setores.

A análise de todos os pontos listados acima é tarefa difícil, que ultrapassa, em muito, o propósito deste trabalho. O objetivo colimado é focalizar aspectos importantes da construção do novo ambiente regulatório no mercado de telecomunicações, buscando um entendimento mais claro do processo de transição que ocorre hoje no setor público brasileiro.

Tendo esse objetivo em mente, este trabalho foi dividido em quatro partes. Primeiramente, foi realizada breve discussão sobre aspectos conceituais relacionados à regulação. Na segunda parte, examinam-se aspectos do processo de implantação do novo ambiente regulatório. Na terceira parte, serão caracterizados os principais traços desse ambiente. Finalmente, algumas considerações serão feitas sobre a experiência do mercado de telecomunicações e seu possível impacto sobre as reformas em outros setores.

### **1. QUESTÕES SOBRE O AMBIENTE REGULATÓRIO**

Ao contrário do que ocorre em grande parte dos países desenvolvidos, o setor público brasileiro chega ao final do século XX com pouca experiência no exercício da atividade regulatória. O processo de desenvolvimento brasileiro, marcado pela estratégia de substituição de importações comandada pelo setor produtivo estatal, gerou uma ampla teia de relacionamentos entre os setores público e privado, mas que não incorporava o exercício da atividade regulatória da forma como esta é tradicionalmente entendida.

Quando ao longo da década de 90 o país modifica sua estratégia de desenvolvimento e, seguindo a experiência internacional, adota um conjunto de reformas chamadas de neoliberais, o mercado de telecomunicações é escolhido como um dos primeiros a ser reestruturado. O monopólio estatal é eliminado e os serviços tradicionais de telecomunicações, assim como toda uma nova gama de serviços, passam a ser providos por grupos privados que incorporam algumas das maiores empresas do mercado mundial de telecomunicações.

Como o propósito desse trabalho é examinar apenas questões relativas à formação do ambiente regulatório, e não o exercício da atividade reguladora per se, e tomando por base a literatura recente sobre regulação que, diga-se de passagem, é bastante ampla, três pontos serão destacados que, do ponto de vista conceitual, parecem ser especialmente relevantes para a análise do caso brasileiro.

O primeiro ponto diz respeito aos aspectos normativos da função regulatória do Estado, o que já foi objeto de vários outros trabalhos (BARON, 1995 e NOLL, 2000). Uma vez definida a nova estrutura de propriedade do setor de telecomunicações e, assumindo que essa estrutura estabelece condições de sustentabilidade para as novas empresas atuarem, a operacionalização da atividade regulatória deveria solucionar, de maneira adequada, três problemas específicos:

a) o problema da definição de tarifas em um contexto de distribuição assimétrica de informações, de forma tal a gerar excedentes do produtor e do consumidor compatíveis com as restrições

econômicas e políticas existentes e, simultaneamente, compatíveis com as necessidades de expansão do setor;

b) o problema das barreiras de entrada, isso é, do estabelecimento de condições que fomentem direta ou indiretamente o comportamento competitivo das empresas atuando no setor; e

c) o problema da credibilidade, tornando evidente ao investidor que as instituições responsáveis pela regulação são estáveis, politicamente sustentáveis e que não serão manipuladas de maneira indevida.

O segundo ponto refere-se ao fato de que o exercício da atividade regulatória, voltada para os três problemas acima citados, não ocorre em um vácuo institucional e nem resulta pura e simplesmente da atuação isolada de uma agência regulatória específica, mas se insere em um ambiente complexo, que incorpora uma série de outras instituições capazes de influenciar a atividade regulatória.

Como nota Levy e Spiller (1996) e Noll (2000), o ambiente regulatório pode ser desagregado em pelo menos três níveis distintos. No nível micro ter-se-iam regras específicas que caracterizam a atividade regulatória, tais como: a forma de obter e processar informações, os procedimentos e modelos que orientam as decisões sobre o reajuste de tarifas, as normas que norteiam o controle e punição das empresas, etc.

No nível intermediário, o ambiente regulatório seria marcado pela organização e autoridade concedida às agências diretamente responsáveis pela regulação, envolvendo questões relativas ao grau de independência da agência em relação aos demais órgãos do setor público, a determinação de mecanismos que reduzam a possibilidade de captura da agência por interesses privados, a forma de financiamento de suas atividades, a maneira como seus membros são escolhidos, etc.

Já o nível macro do ambiente regulatório é marcado pelo conjunto de instituições legais e políticas que caracterizam o país. Nele se incluem as bases constitucionais e jurídicas que orientam a atividade econômica e o sistema político, as normas de direito comercial, as práticas judiciais, os mecanismos de representação de interesses e o sistema de agregação de preferências dos eleitores.

O terceiro ponto se refere à formação e evolução desse ambiente regulatório. Como visto acima, os problemas inerentes à regulação são resolvidos dentro de uma estrutura de governança específica. A literatura sobre a resolução desses problemas tem insistido em destacar que o contexto de assimetria informacional entre empresa e regulador caracteriza a limitante mais importante da efetividade do processo regulatório. Com isso, a dimensão micro do ambiente regulatório ganha certa preponderância nas análises. Mas há um outro aspecto fundamental que tem merecido relativamente pouca atenção: as dimensões intermediária e macro do ambiente regulatório, que são igualmente fundamentais, refletem as trajetória política do país e são diretamente influenciadas pelas deliberações de órgãos de decisão coletiva (e.g. Legislativo e Judiciário), que atuam a partir de um conjunto de incentivos distintos daqueles que orientam a relação entre regulador e empresa.

Mais ainda, como observa Noll (2000), o processo histórico que marca a evolução dessas instituições e a influência direta de órgãos de decisão coletiva gera um importante processo de *path dependence* em relação à evolução do ambiente regulatório. Essa dependência pode ser caracterizada tomando-se por base os modelos de equilíbrio induzidos pela estrutura, (Shepsle e Weingast, 1981 e McKelvey, 1979) que demonstram como a instabilidade inerente aos processos de decisão coletiva é contornada pelo estabelecimento de instituições que restringem o “*winset*” em relação ao *status quo*. Essas instituições, que evoluem com a história política do país, determinam a quem cabe o poder de agenda, as arenas decisórias, as instâncias de influência dos vários atores e os mecanismos adotados no processo de agregação de preferências durante a formação e implementação das políticas públicas. Estabelece-se então importantes restrições nas alternativas institucionais e organizacionais disponíveis durante o processo de construção e

evolução do ambiente regulatório. Tais restrições afetam, de maneira marcante, a capacidade regulatória do país, condicionando a possibilidade de responder aos problemas fundamentais da regulação listados acima (definição de tarifas, barreiras de entrada e credibilidade).

Tomando por base a endogeneidade e as características da dinâmica do ambiente regulatório é que se propõe examinar, na próxima sessão, o processo de instauração da nova estrutura de governança no setor de telecomunicações.

## **2. A GÊNESE DO NOVO AMBIENTE REGULATÓRIO NAS TELECOMUNICAÇÕES: O CASO DA LGT**

O marco inicial da reforma do setor de telecomunicações no governo FHC foi a aprovação da Emenda Constitucional nº 8, de iniciativa do Executivo, em 15 de agosto de 1995, que alterava o art. 21 da Constituição Federal de 1988.

Dois dias depois de aprovada, em 17 de agosto de 1995, o Dep. Renato Johnsson (PSDB/PR) apresentou um projeto de lei dispendo sobre os aspectos citados na Emenda. Paralelamente, em setembro de 1995, o Ministério das Comunicações divulgou dois textos sobre a reforma estrutural do setor de telecomunicações, Plano de Trabalho e Premissas e Considerações Gerais, os quais continham as linhas básicas norteadoras do trabalho a ser desenvolvido na formulação de um novo modelo institucional.

O projeto de lei de autoria do Dep. Renato Johnsson foi despachado pela Mesa Diretora da Câmara às Comissões de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP), Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTC), Comissão de Finanças e Tributação (CFT) e Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJR). Tendo sido encaminhado à CTASP em 29 de setembro de 1995, permaneceu nesta Comissão até 21 de janeiro de 1997, quando foi requerido pelo Dep. Paulo Paim (PT/RS), então relator desta Comissão, a apensação do projeto de lei enviado pelo Poder Executivo. Cerca de um mês depois, o então presidente da Câmara dos Deputados, Luiz Eduardo Magalhães (PFL/BA), decide constituir uma comissão especial destinada a apreciar e proferir parecer a este projeto. Como relator é indicado o Dep. Alberto Goldman (PMDB/SP).

A Comissão Especial deve ser criada quando há uma tramitação por mais de três Comissões Técnicas, como no caso em questão. Entretanto, o curioso é que essa iniciativa só tenha sido tomada um ano e meio depois, após a apresentação do projeto de lei elaborado pelo Ministério das Comunicações. Note-se que neste meio tempo foram apresentados três outros projetos de lei, de autoria do Dep. Marcelo Barbieri (PMDB/SP) em 15 de outubro de 1995, do Dep. Miro Teixeira (PDT/RJ) em 1º de novembro de 1995 e dos Deputados Jacques Wagner (PT/BA), Sandra Starling (PT/MG) e Sérgio Miranda (PCdoB/MG) em 05 de dezembro de 1996.

A análise comparativa desses projetos demonstra que a posição do Executivo é a mais radical, não estabelecendo restrição ao capital internacional ao tempo em que todos os demais projetos demonstram explícita preocupação em privilegiar o capital nacional.<sup>1</sup> O projeto mais conservador é de autoria dos partidos de oposição, que defende a unificação e o controle acionário da Telebrás, que exploraria os serviços de telecomunicações em regime de competição com empresas privadas, mediante outorgas precedidas de licitação.

Note-se que todos os projetos estabelecem a introdução da competição, em maior ou menor grau, com a definição geográfica de áreas de mercado e restrições à ampla atuação das empresas. O prazo de concessão previsto é de vinte ou trinta anos, com a possibilidade de prorrogação. Com exceção do projeto do Poder Executivo e do Dep. Marcelo Barbieri, a União continuaria a atuar diretamente no mercado, tendo controle acionário de empresas (sendo que o segundo PL do Dep. Marcelo Barbieri ainda admite essa possibilidade). O projeto do Dep. Miro Teixeira chama a atenção por propor um processo de desestatização progressivo, diferentemente do proposto pelo Executivo e diametralmente oposto ao efetivamente adotado.

Três projetos (Dep. Miro Teixeira, partidos de oposição e Executivo) manifestam preocupação expressa com a universalização dos serviços e apresentam uma classificação dos mesmos, propondo formas de regulação diferenciadas. A política tarifária é unanimemente

entendida como competência do órgão regulador, em geral com base na “taxa de retorno”, ponto em que o Executivo mostra-se inovador, ao propor o modelo “price cap”<sup>2</sup>, ainda que reconheça-se as dificuldades de operacionalização deste modelo, principalmente considerando-se as limitações decorrentes da capacidade administrativa nacional.

Embora seja consenso o reconhecimento da necessidade de um órgão regulador autônomo, o grau de independência previsto em cada projeto de lei é bem diferente. Note-se, contudo, que em todos os projetos a direção se daria em regime de colegiado, com o número de membros variando entre cinco e onze. Um interessante aspecto a ser destacado é a composição deste. Enquanto no PL do Executivo todos os membros são nomeados pelo Presidente da República após aprovação do Senado, sem nenhuma previsão quanto à competência para fazer as indicações, em todos os outros é prevista a representação de um sem número de entidades e organizações. Essa representatividade é parcialmente recuperada pela criação do Conselho Consultivo, “órgão institucionalizado de participação da sociedade na agência”, contudo na função de fiscalização e acompanhamento, sem poder decisório.

Salvo o projeto do Executivo, todos os outros concebem o órgão regulador como Conselho (PSDB, PMDB e oposição) ou Comissão (PDT). Nesta segunda hipótese, seria órgão auxiliar do Congresso Nacional. Também no projeto do PMDB, o órgão é vinculado ao Congresso, mas com estrutura independente, autônoma, quadro próprio de pessoal, sem subordinação hierárquica ou administrativa. No projeto original do PSDB, ele seria vinculado ao Ministério das Comunicações, e embora textualmente prevista estrutura autônoma e ausência de subordinação hierárquica, pode-se perceber a grande intervenção ministerial. Além da fiscalização ser competência do ministério, o próprio ministro seria o presidente do conselho. O projeto dos partidos de oposição, diferentemente dos demais, prevê a vinculação do órgão ao Presidente da República, devendo os membros da direção ser nomeados pelo Presidente, após aprovação do Congresso e gozando de estabilidade na função.

A despeito da amplitude do tema, pode-se dizer que a discussão no Congresso limitou-se a dois aspectos basicamente, quais sejam, a participação do capital internacional e a representatividade na agência reguladora. Alguma atenção foi dispensada à questão de pesquisa e desenvolvimento, mas outras questões como a própria política tarifária e os instrumentos para fomentar competição no mercado de telecomunicações, sequer vieram a debate ou foram contemplados, de maneira adequada, nas audiências públicas realizadas na Comissão.

Além disso, ainda que as instituições nacionais favoreçam a predominância do Executivo no processo legislativo, deve-se reconhecer a relativa incapacidade da oposição mobilizar-se e influenciar o resultado final. O PT e o PCdoB, que se mantinham contrários à privatização, optaram por obstruir a votação, o que revelou ser uma estratégia absolutamente ineficiente. O PT tinha a relatoria da CTASP, onde o PL original, do Dep. Renato Johnsson (PSDB/PR) permaneceu por mais de cinco meses. Embora reconheça-se que não relatar uma matéria seja uma forma de obstrução, no caso em questão essa atitude do Dep. Paulo Paim (PT/RS) serviu apenas para dar mais tempo ao Executivo de concluir o trabalho de formulação do novo modelo setorial das telecomunicações, iniciado em setembro, logo após a apresentação do PL do Dep. Renato Johnsson. A extrema esquerda, aqui entendida como a coalizão PT e PCdoB, demorou muito a apresentar um PL de sua autoria e foi “surpreendida” pela estratégia do Executivo de solicitar que o PL elaborado no Ministério das Comunicações fosse anexado ao PL já em tramitação.

Se colocássemos todos os projetos apresentados em uma reta contínua, verificaríamos que o PL do PT e PCdoB situar-se-ia no extremo oposto ao PL do Executivo, e todos os demais, de autoria dos outros partidos, entre os dois, mais próximos de um ou de outro. Assim, temos que se a oposição tivesse se adiantado na apresentação de um PL alternativo ou mesmo não tivesse optado pela não relatoria da matéria na CTSP, estaria mais próxima do seu ponto ideal, uma vez que o texto legal é a confirmação do PL do Executivo.

O fato da Comissão Especial para apreciação do projeto ser criada logo em seguida pelo então presidente da Câmara dos Deputados Luiz Eduardo Magalhães (PFL/BA), com a indicação do Dep. Aberto Goldman (PSDB/SP) para a relatoria, ambos membros da bancada governista, não deve causar surpresa, revelando a subserviência do Legislativo ao Executivo. Segundo SANTOS

(1997, p. 141), uma comissão *ad hoc* fornece às lideranças partidárias maior grau de manipulação da preferência de seus membros, aumentando assim sua capacidade de aprovação de políticas. Na mesma linha, FIGUEIREDO e LIMONGI (1995, p. 189) afirmam que as comissões no Brasil funcionam como órgão coletivo apenas enquanto instância decisória e muito pouco enquanto um *locus* de elaboração e aperfeiçoamento das propostas apresentadas. Esse papel cabe aos relatores de projetos, constituindo, portanto, um trabalho individual.

Durante os trabalhos da Comissão Especial de Telecomunicações foram realizadas audiências públicas com a finalidade de dar publicidade ao processo de formulação da LGT, abrindo oportunidade de participação aos atores interessados e, ao mesmo tempo, prover subsídios aos parlamentares. Foram ouvidos 23 expositores, que podem ser agrupados em oito grupos distintos: governo (Executivo), empresas de telefonia nacionais, indústria de equipamentos, trabalhadores do setor, consultores, membros da academia, pesquisa e desenvolvimento e representantes de experiências internacionais.<sup>3</sup>

O que resulta desse processo todo é a aprovação da Lei nº 9.472, em 16 de julho de 1997, a chamada LGT – Lei Geral de Telecomunicações, que pode ser vista como a ratificação ou legitimação da proposta do Ministério das Comunicações. Esta afirmação é feita com base na análise comparativa entre o PL do Executivo e o texto legal, desenvolvida tendo como referência os critérios de tarifas, qualidade e quantidade.

Com relação às tarifas, o projeto do Executivo previa a possibilidade de submeter as concessionárias ao regime de liberdade tarifária, caso existisse ampla e efetiva competição, no prazo de cinco anos, o qual foi reduzido para três anos na Lei. Além disso, é introduzida a previsão de revisão do contrato no caso de haver oneração causada por novas regras sobre os serviços, pela área econômica extraordinária, bem como pelo aumento dos encargos legais ou tributos, salvo o imposto sobre a renda.

No que tange à quantidade, faz-se necessário fazer referência à questão da universalização que, ao lado da competição, é apresentada como princípio básico da reforma. O conceito é ampliado, incluindo não apenas as exigências que objetivam possibilitar o acesso de qualquer pessoa ou instituição de interesse público a serviço de telecomunicações, independentemente de sua localização e condição sócio-econômica, mas também aquelas destinadas a permitir a utilização das telecomunicações em serviços essenciais de interesse público. As alterações compreendem também a inserção de cláusulas de compromisso de expansão do atendimento à população nos editais de desestatização e a destinação de parte da receita do FISTEL ao fundo de universalização dos serviços, nos termos da lei correspondente (até o momento em tramitação no Congresso). Entretanto, faz-se a explícita ressalva de que os recursos do fundo de universalização não poderão ser destinados à cobertura de custos com universalização dos serviços que, nos termos do contrato de concessão, a própria concessionária deva suportar.

O FISTEL passa a contar também com os recursos provenientes de concessões, permissões e autorizações que, se no PL do Executivo a União era autorizada a cobrar, na LGT passa a ser sempre a título oneroso. Além disso, as concessões deixam de ser outorgadas na modalidade de convocação geral e passam a ser mediante licitação.

Quanto às competências da agência regulatório, no caso a ANATEL, foram incluídas a expedição de normas e padrões quanto aos equipamentos utilizados pelas empresas e também quanto à garantia de compatibilidade, operação integrada e interconexão entre as redes. Neste segundo ponto, a agência limitou-se a elaborar o Regulamento Geral de Interconexão, com a obrigatoriedade das empresas firmarem contratos. Ainda que estes devam ser homologados por ela, não há nenhum tipo de monitoramento, o que pode ter sido a causa dos sérios problemas ocorridos em 03 de julho de 1999, quando foi implantado o modelo competitivo para chamadas de longa-distância.

A LGT cria a necessidade de submeter o modelo de reestruturação e desestatização a consulta pública, antes de ser aprovado pelo Presidente da República. Além disso, estabelece a possibilidade de que parte das ações sejam reservadas a seus empregados e ex-empregados aposentados, a preços e condições privilegiadas além de determinar a imediata abertura à competição, na respectiva área, dos serviços prestados no regime público.

Com o intuito de estabelecer mecanismos que assegurem a preservação da capacidade em pesquisa e desenvolvimento tecnológico existente na empresa, o texto legal autoriza o Poder Executivo a criar entidade, incorporando o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento da Telebrás sob a forma de empresa estatal de economia mista (ou não) ou fundação governamental (pública ou privada). Determina também o encaminhamento pelo Executivo ao Congresso Nacional de mensagem de criação de um fundo para o desenvolvimento tecnológico das telecomunicações brasileiras, com a finalidade de, entre outros objetivos, estimular a pesquisa e o desenvolvimento de novas tecnologias. Pelo menos neste ponto a lei é visivelmente mais detalhada do que o projeto original do Executivo.

### **3. PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO NOVO AMBIENTE REGULATÓRIO**

Na seção anterior procurou-se demonstrar que apesar do ambiente regulatório instaurado no setor de telecomunicações, que tem na LGT o seu fundamento básico, ter sido objeto de discussão no Congresso Nacional, com alguma participação de setores da sociedade, de maneira geral as propostas do Executivo foram aprovadas sem modificações de monta. O que surge desse contexto é um ambiente regulatório cujas características fundamentais são expostas abaixo.

#### **3.1. A Definição de Políticas e Coordenação Operacional**

No novo ambiente institucional, a formulação de políticas continua sob a responsabilidade do Poder Executivo (representado pelo Presidente da República e Ministério das Comunicações), cabendo à ANATEL a função de implementador dessas políticas.

Cumpra observar, contudo, que esta separação não é de fácil aplicação. Primeiro, em função da dificuldade, ou mesmo impossibilidade, de dissociar a formulação de políticas da sua execução. Segundo, porque nem sempre a política governamental é suficientemente explícita e inequívoca, a ponto de gerar parâmetros claros e consistentes para a ação dos agentes 4 . Na verdade, o detalhamento cabe à ANATEL, a quem a LGT reservou a função de elaborar propostas de políticas setoriais - notadamente o Plano Geral de Outorgas, o Plano Geral de Metas de Universalização, e propostas de instituição ou eliminação de prestação de modalidade de serviço no regime público - com ampla participação da sociedade, e submetê-las ao Presidente da República, por intermédio do Ministério das Comunicações, para aprovação.

Uma questão de relevância fundamental em setores caracterizados pela estrutura de rede é a necessidade de uma operação conjunta, integrada, como forma de evitar falhas no sistema. Nesse ínterim, algumas características distintivas da demanda do setor de telecomunicações, tornam o planejamento operacional das redes de telecomunicações um aspecto de suma importância para o funcionamento eficiente do sistema 5 . No Sistema Telebrás esse planejamento era feito anualmente, resultando em um plano de curto-prazo com horizonte de um ou dois anos e outro de longo prazo, cujo horizonte era de três a cinco anos.

A LGT estabelece que as redes de telecomunicações devem ser organizadas como vias integradas de livre circulação, sendo obrigatória a interconexão 6 entre elas, assegurada a sua operação conjunta, em âmbito nacional e internacional e, por último, condiciona o direito de propriedade sobre as redes ao dever de cumprimento de sua função social. As condições para a interconexão são negociadas entre os interessados e formalizadas mediante contrato homologado pela ANATEL. No sentido de possibilitar a competição, as empresas prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo devem disponibilizar suas redes a outras prestadoras. Esses pontos são retomados no Regulamento de Interconexão e no Regulamento dos Serviços de Telecomunicações 7 , sendo que este último condiciona alterações de rede planejadas por prestadoras e que possam afetar redes de outras prestadoras, a acordo com as prestadoras afetadas. Embora seja estabelecido que a interconexão deve ser objeto de planejamento contínuo e integrado entre as prestadoras envolvidas e que informações relativas ao processo de planejamento podem ser solicitadas, a qualquer tempo, pela ANATEL, não há indicação de quem seria responsável pelo desempenho dessa função.

Uma evidência da falta de coordenação do setor foi o episódio ocorrido em 03 de julho de 1999, por ocasião da estréia da competição na telefonia fixa de longa distância. Verificou-se uma visível ineficiência na prestação dos serviços, com apenas 21% das ligações completadas no primeiro e segundo dia do funcionamento do novo sistema, sendo que no terceiro este índice subiu para 32%, só vindo a se normalizar uma semana depois. Os motivos apontados pelas operadoras para os problemas ocorridos envolvem sobrecarga no sistema, erros cometidos pelos consumidores, falhas técnicas verificadas nas centrais de comutação e a omissão da ANATEL na coordenação do processo. Embora a própria agência tenha declarado que a falha foi a ausência de um planejamento detalhado, ela se exime das responsabilidades, afirmando que tal planejamento seria de responsabilidade das operadoras.

O episódio ganhou visibilidade nacional, acionando os mecanismos de *checks and balances* estabelecidos na nova estrutura de governança, com o Ministro das Comunicações e o presidente da ANATEL sendo chamados a prestar contas na Presidência da República e no Congresso Nacional.

Foi determinado, pela agência, o ressarcimento aos usuários para todas as chamadas completadas entre a zero hora do dia 03 de julho até as 24 horas do dia 06 de julho, inclusive as chamadas a cobrar. As concessionárias tiveram que devolver entre R\$ 15 milhões e R\$ 18 milhões aos clientes na forma de crédito nas contas telefônicas, que variaram de 100% a 50% do valor correspondente ao tempo e duração da chamada.

Além disso, a ANATEL, entendendo que a responsabilidade cabia à Embratel e à Telefônica, no dia 27 de julho de 1999 abriu processo sancionatório contra essas empresas por descumprimento de itens do contrato de concessão e pela degradação da qualidade do serviço prestado, que pode implicar numa multa de até R\$ 30 milhões. Embora a decisão final estivesse prevista para meados de setembro, até o dia 20 de dezembro nada fora oficializado, contrariando os prazos procedimentais estipulados.

### **3.2. O Incentivo à Competição**

A defesa da concorrência no Brasil é de competência do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e da Secretaria de Direito Econômico (SDE), ambos subordinados ao Ministério da Justiça. O Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), foi criado em 1962 com a função de reprimir o abuso do poder econômico, mas durante o regime militar, implantado a partir do golpe de 1964, sua atuação foi perdendo importância, com suas ações devendo subordinar-se à política econômica do Governo. Essa diretriz restritiva ao seu papel se manteve até a promulgação da Constituição de 1988. A atual configuração só foi instituída em 1994, através da Lei nº 8.884, denominada “Lei Antitruste” que transforma o CADE em autarquia federal, vinculada ao Ministério da Justiça, tornando-o órgão com personalidade jurídica própria e autonomia administrativa e financeira, e institui a Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça – SDE, recebendo as incumbências de apuração de fatos e execução de medidas.

A LGT prevê a articulação entre a ANATEL e o CADE no sentido de coibir infrações à ordem econômica, tendo sido assinado um convênio de cooperação entre a agência e o Conselho no final de 1998. Nos termos da referida lei e do regulamento da ANATEL, esta assume as funções de instrução de processos tradicionalmente exercidas pela SDE, mas o CADE permanece como instância de julgamento.

A transferência das funções da SDE para a ANATEL gera efeitos distributivos na burocracia governamental, uma vez que a SDE se vê excluída do mercado de telecomunicações (no ano de 1998, representou 1,8% do PIB). Ademais, há uma multiplicidade de órgãos de defesa do consumidor, como PROCONS, Secretarias de Defesa do Consumidor, IDEC – Instituto de Defesa do Consumidor. Desse cenário, podem surgir duas conseqüências distintas. A primeira, exemplificando um caso de externalidade negativa, pode levar a um comportamento omissivo de uma organização que deixa às outras o exercício da função fiscalizadora. A segunda, por sua vez, como um exemplo de externalidade positiva, é que essas organizações, na busca de conquistar



maior espaço e influência na indústria, assumam um comportamento competitivo, gerando incentivos suficientemente fortes para atrair as empresas para sua jurisdição.

Consoante a essa perspectiva, o elenco de atribuições acometidas à agência revela um padrão de regulação ativa, dado o seu caráter mais interventivo. A regulação de mercados em geral destinada à prevenção e repressão de condutas anticompetitivas (antitruste), pode ser entendida como regulação reativa, seu acionamento é mais eventual, segundo motivações previstas em lei. As principais diferenças derivam do fato de que a regulação “ativa”, diferentemente da “reativa”, constitui uma intervenção voltada não a induzir maior concorrência, mas a substituí-la por instrumentos e metas administrados publicamente, em atividades econômicas caracterizadas por “falhas de mercado” (POSSAS *et alii*, 1997)<sup>8</sup>.

### **3.3. A Organização da Atividade Regulatória**

Até a implantação da ANATEL, a função de regulação era exercida pelo Ministério das Comunicações, que possuía em sua estrutura a Secretaria de Serviços de Comunicações, a Secretaria de Administração de Radiofrequências e a Secretaria de Fiscalização e Outorga, além de 26 Delegacias Estaduais. Cabia ao Ministério uma função fiscalizadora, sendo também responsável pela aplicação de políticas e diretrizes para a exploração desses serviços. Com a instalação da ANATEL e a conseqüente transferência das atividades de telecomunicações para ela, as Secretarias finalísticas citadas foram extintas, sendo criada em seu lugar a Secretaria de Assuntos de Radiofusão e a Secretaria de Serviços Postais. A quantidade de Delegacias Estaduais foi também reduzida de 26 para 11.

Essa subordinação direta ao Poder Executivo revela a completa submissão dos reguladores à política governamental já que o primeiro detinha todos os instrumentos formais e informais para determinar o grau de efetividade da ação reguladora setorial.

O fato de ter sido criada através de lei, votada no Congresso Nacional e sancionada pelo Poder Executivo, confere maior legitimidade à agência. Esta, integrante da Administração Pública Federal indireta, submetida a regime autárquico especial e vinculada ao respectivo ministério setorial. A sua condição de autarquia especial denota visível avanço em relação ao seu antecessor, tendo em vista que, segundo MEIRELLES (1990), “autarquia especial é toda aquela que a lei instituidora conferir privilégios específicos e aumentar sua autonomia comparativamente com as autarquias comuns, sem infringir os preceitos constitucionais pertinentes a essas entidades de personalidade pública” (p. 18).

Um tema recorrente no que diz respeito ao papel atribuído às agências regulatórias setoriais é o fato de concentrarem duas funções aparentemente conflitantes: a de agente do Poder Concedente, realizando licitações, celebrando e fiscalizando contratos de concessão; e a de arbitrador das divergências entre os agentes do mercado e entre estes e o Poder Concedente<sup>9</sup>. Isso coloca em xeque a imparcialidade da atuação da agência enquanto órgão regulador setorial encarregado de dirimir eventuais conflitos entre o Concedente e a concessionária que possam surgir da interpretação do próprio contrato de concessão. Além disso, motivo de amplo questionamento, sob a perspectiva jurídica, a atividade de regulação, em se tratando de uma atividade normativa, só poderia ser exercida através de leis, obedecendo os princípios da legalidade e da publicidade, dentre outros, e, como tal, a agência reguladora não teria competência para desempenhá-la. (Conf. NUNES, 1998)

A LGT estabelece a estrutura organizacional da ANATEL e que os seus conselheiros devem ser brasileiros, de reputação ilibada, formação universitária e elevado conceito no campo de sua especialidade. Deverão cumprir mandato de três anos, para o presidente do Conselho, e de cinco anos para os demais integrantes, sendo vedada a recondução nos dois casos. A fim de introduzir o mecanismo de mandatos não coincidentes, a LGT estabeleceu que o período de exercício do cargo dos primeiros membros do Conselho Diretor seriam de três, quatro, cinco, seis e sete anos. Observe-se que todos os diretores possuem formação no campo de engenharia e ocupavam cargos diretivos no então Sistema Telebrás.

O processo de nomeação dos conselheiros, envolvendo tanto o Executivo como o Legislativo, a garantia de estabilidade e a fixação de termo final dos mandatos, intercalados, legitima a autoridade dos dirigentes e reduz o espaço para indicações com motivações políticas. A instituição de um conselho atuando em regime de colegiado na direção da Autarquia serve como balizamento ao elevado grau de poder conferido a esses organismos, permitindo o monitoramento mútuo entre os diretores e maior fundamentação nas decisões. Há que se considerar o risco sempre presente de morosidade ante a possibilidade da criação de impasses, risco esse minimizado pela estipulação de prazos bem definidos nos respectivos regimentos internos e a regra da maioria absoluta em um colegiado composto por um número ímpar de diretores.

Buscou-se minimizar o risco de captura da organização por interesses privados pela imposição de limitações a pessoas que mantenham vínculos com empresas sob regulamentação ou fiscalização da autarquia, embora essa seja uma condição necessária mas não suficiente. É vedada a participação de pessoas que tenham interesse significativo 10 , direto ou indireto, em empresa relacionada com telecomunicações e os conselheiros não podem exercer qualquer outra atividade profissional, empresarial, sindical ou de direção político-partidária, salvo a de professor universitário, em horário compatível.

Entretanto, sendo o número de profissionais de telecomunicações restrito, principalmente no Brasil, verifica-se o estabelecimento do que pode-se chamar de “relações incestuosas” entre articuladores da privatização, reguladores e administradores das empresas privatizadas. Esse padrão de relação reflete-se no novo cenário, entre governo, agência reguladora e empresas reguladas. Ex-servidores públicos do Ministério das Comunicações, oriundos do antigo curso de Engenharia de Telecomunicações da Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ), viraram executivos das companhias privatizadas, das fornecedoras de equipamentos e da própria ANATEL. Como o Conselho Diretor é composto, conforme mencionado, por profissionais que ocupavam cargos diretivos do então Sistema Telebrás, a sua independência é visivelmente deturpada, podendo conferir um certo personalismo no exercício da atividade regulatória.

A ANATEL conta também com o Conselho Consultivo, integrado por 12 representantes indicados pelo Senado Federal, pela Câmara dos Deputados, pelo Poder Executivo, pelas entidades de classe das prestadoras de serviços de telecomunicações, por entidades representativas dos usuários e por entidades representativas da sociedade. A designação é feita por decreto do Presidente da República, a quem cabe escolher entre os indicados pela respectiva categoria 11 .

A autonomia da agência é condicionada pela sua independência financeira, entendida como a disponibilidade de recursos materiais e humanos suficientes para execução das atividades de regulação. Para que a organização goze efetivamente desta autonomia, é fundamental que ela não dependa de recursos do Tesouro, pois fica sujeita a cortes orçamentários ocasionais e à discricionariedade governamental.

O regulamento da ANATEL determina que as receitas da agência compreendem:

*Art. 4º...*

*I - dotações orçamentárias e os créditos adicionais que lhe venham a ser consignados*

*II - recursos do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações - FISTEL.*

*Este passa à sua administração exclusiva, com os saldos nele existentes, exceto os que estejam provisionados ou bloqueados para crédito, incluídas as receitas que sejam produto da cobrança pelo direito de exploração dos serviços de telecomunicações e pelo uso de radiofrequências. (Decreto nº 2.338/97)*

Na prática e simplificada, pode-se dizer que o FISTEL é composto pelas seguintes fontes: concessões; taxa de fiscalização arrecadada junto às operadoras; e arrecadações diretas. Os valores relativos às concessões são repassados ao Tesouro Nacional, a taxa de fiscalização destina-se exclusivamente às despesas da agência e as arrecadações são aplicadas no mercado financeiro. Para se ter uma idéia das proporções dos valores em questão, de uma receita total de R\$ 2,3 bilhões prevista para o ano 2000 12 , R\$ 1,9 bilhões enquadram-se nas concessões e

autorizações, contra somente R\$ 0,3 bilhões relativos à taxa de fiscalização e R\$ 0,1 bilhões para as demais fontes 13 .

Um ponto a ser destacado é que a independência financeira das agências passa antes pela independência orçamentária, o que não é observado na prática. O fato de suas dotações serem consignadas na Lei Orçamentária Anual e contingenciada pelo Ministério das Comunicações repercute como uma limitação à independência das agências, resultando em uma situação que pouco se diferencia da situação dos órgãos reguladores anteriores. Cria-se espaço, inclusive, para discricionariedade política do ministro, que pode contingenciar os recursos de acordo com as circunstâncias ou com a proximidade que mantém com a direção da agência. Pode-se afirmar que o contingenciamento resulta em controle financeiro efetivo que limita a autonomia administrativa da agência, principalmente nesta fase inicial, na qual as atividades de implantação devem ser executadas o mais rápido possível para tornar viável a fiscalização do setor.

É competência da ANATEL, nos termos do art.19 da LGT, “controlar, acompanhar e proceder à revisão de tarifas dos serviços prestados no regime público, podendo fixá-las nas condições previstas nesta lei 14 , bem como homologar reajustes”. No regime público, as tarifas são fixadas no contrato de concessão e, transcorridos três anos, havendo ampla e efetiva competição entre as prestadoras do serviço, a concessionária passa a submeter-se ao regime de liberdade tarifária. Mas ainda nesse regime, a concessionária deve comunicar suas tarifas à agência com antecedência de sete dias de sua vigência. Havendo aumento arbitrário dos lucros ou práticas prejudiciais à competição, a agência restabelecerá o regime tarifário anterior, sem prejuízo das sanções cabíveis.

De acordo com a Lei de Concessões, o contrato de concessão, firmado entre a empresa concessionária e o Poder Concedente, deve conter as regras para o reajuste e a revisão das tarifas do serviço público concedido. No setor de telecomunicações, compete à agência estabelecer a estrutura tarifária para cada modalidade de serviço. O modelo adotado é o *price cap*, que permite incorporar custos gerenciáveis e não gerenciáveis. Esse mecanismo constitui na definição de um preço-teto para os preços médios da firma, corrigido de acordo com a evolução de um índice de preços ao consumidor menos um percentual equivalente a um fator de produtividade e acrescido de um termo referente a custos imprevistos. Assim, a fórmula de reajuste é “IGP-DI – X + Y”. O contrato de concessão fixa o preço e uma fórmula para reajustes periódicos durante o período de concessão, a qual incorpora a inflação (índice de preços ao consumidor, no caso o IGP-DI) e um termo exprimindo metas *plurianuais* de ganho de produtividade (X), fixadas pelo regulador, mais eventualmente um termo representando choques específicos à indústria, não levados em conta pelo índice de inflação (Y).

Tendo-se o preço contratado e as metas de produtividade fixadas para os próximos anos, qualquer redução real de custos mais acentuada que as metas pode ser apropriada pela concessionária, gerando incentivos para uma redução dos custos. As tarifas devem ser fixadas consoante edital ou proposta apresentada na licitação, o que em princípio reduz possíveis ganhos extraordinários.

Como no caso das telecomunicações existem múltiplos bens ou serviços, a fórmula pode ser aplicada para cada produto ou a uma cesta de bens ou serviços, dando à firma liberdade de modificar preços relativos dentro da cesta. Nos termos da LGT, a fixação, o reajuste e a revisão das tarifas poderão basear-se em valores que correspondam à média ponderada dos valores dos itens tarifários, sendo vedados subsídios entre modalidades de serviço e segmentos de usuários.

Além do reajuste de tarifas, a ANATEL administra a implantação do Plano Geral de Metas de Universalização de Serviço Prestado no Regime Público (PGMU), previsto pela LGT e aprovado em 15 de maio de 1998 pelo Decreto presidencial nº2.592. Ele estabelece critérios de atendimento da demanda dos acessos individuais, dos acessos coletivos e de localidades que não estejam sendo atendidas pelo serviço fixo comutado. O PGMU determina a oferta do serviço telefônico com acesso pleno às redes, para atendimento a preços compatíveis e no menor prazo possível da demanda das solicitações de acesso. Quanto aos acessos coletivos, os telefones de uso público, são fixadas a forma de implementação e critérios, inclusive de localização, acessibilidade a serviços e disponibilidade. É estabelecida também a prioridade ao atendimento de

estabelecimentos de ensino regular e instituições de saúde nas solicitações de acessos individuais e coletivos. Finalmente, o PGMU trata especificamente das localidades sem acesso ao telefone fixo comutado, estabelecendo cronograma e deveres de atendimento com telefones de uso público, inclusive pelas concessionárias do serviço de longa distância nacional e internacional.

A qualidade dos serviços também é de responsabilidade da ANATEL que, mediante o Plano Geral de Metas de Qualidade para o Serviço Fixo Comutado (PGMQ), fixa metas que deverão ser cumpridas pelas prestadores do serviço em regime público e privado, estabelecendo que os custos decorrentes serão suportados pelas concessionárias do serviço telefônico. Os indicadores de qualidade e os métodos de coleta, consolidação e envio foram definidos pela agência e a fiscalização, pela qual também é responsável, poderá ser feita por meio de auditorias, acompanhamento dos indicadores e estudos junto aos usuários dos serviços. Dentre outras, as metas referem-se a: número de solicitações de reparo e respectivo prazo de atendimento, prazo de atendimento às solicitações de mudança de endereço, tempo de atendimento ao usuário, qualidade para completar as ligações, informações sobre códigos de acesso, clareza e inteligibilidade de contas telefônicas.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS: VINHO NOVO EM ODRES VELHOS?**

Na tentativa de caracterizar a gênese do novo ambiente regulatório e suas principais características, alguns pontos podem ser destacados. Primeiramente, parece evidente que há um relativo sucesso na tentativa de se estabelecer um ambiente regulatório que tivesse características consistentes com a resolução dos problemas da definição de tarifas, do incentivo à competição e da credibilidade das instituições responsáveis pela regulação. No entanto, nota-se que as instituições que caracterizam esse novo ambiente foram geradas a partir da imposição das preferências do Executivo, havendo uma participação relativamente tímida dos demais poderes, assim como do restante da sociedade.

A preponderância do Executivo na construção do novo ambiente regulatório ocorreu em função de dois aspectos. Primeiro, ela segue o legado histórico das políticas públicas do país, cuja trajetória é marcada por diversos períodos de autoritarismo, que geraram todo um arcabouço de instituições legais e políticas que permitem ao Executivo impor suas preferências. Além disso, há que se considerar que a parca experiência do Estado brasileiro no âmbito da regulação, fez com que os atores políticos capazes de influenciar o processo de privatização do setor de telecomunicações centrassem sua atenção apenas na questão da transição para uma nova estrutura de propriedade no setor, relegando a um aspecto secundário, ou simplesmente ignorando, as questões relativas à regulação.

Em função disso, a instauração do novo ambiente regulatório no setor de telecomunicações ocorreu fundamentalmente de baixo para cima. Em outras palavras, o novo ambiente regulatório se sedimenta na proposta do Executivo que privilegia o nível micro, implantando-se uma série de instrumentos relativamente sofisticados, muitos deles "importados" e adaptados a partir das experiências exitosas de países com tradição no exercício da atividade regulatória.

No entanto, à medida que se analisa a evolução dos demais níveis do ambiente regulatório, verifica-se a existência de importantes lacunas. No nível intermediário, há ainda uma série de questões não resolvidas que envolvem a estrutura organizacional da atividade regulatória, o conflito entre concessão e regulação, o relacionamento da ANATEL com os demais órgãos do Executivo e do Judiciário, a independência financeira e, principalmente, o problema da captura. Também no nível macro há lacunas, já que pouco se fez para adaptar as instituições legais e políticas que regem a atuação do setor público ao desempenho da nova função regulatória.

Em outras palavras, a trajetória da construção do ambiente regulatório no país pode estar sendo sujeita a um problema de consistência temporal. No curto prazo, o governo tinha a sua disposição um conjunto de instituições que garantiram grande sucesso na implementação de sua proposta de privatização do setor de telecomunicações. Com isso, a atividade regulatória foi mantida sob a égide quase que exclusiva do Poder Executivo, e viabilizou-se em rápido processo

de privatização, o que gerou um volume importante de recursos necessários para a manutenção do programa de estabilização macroeconômica.

Por outro lado, no longo prazo, a evolução desse ambiente passa a estar submetida a uma série de limitantes importantes. Por exemplo, como o poder de agenda e o controle sobre a concessão e regulação do setor de telecomunicações permanecem, quase que exclusivamente, nas mãos do Poder Executivo, o exercício da atividade regulatória torna-se sensível às mudanças de governo, à despeito da existência de uma certa autonomia da ANATEL. Com isso, gera-se um potencial de instabilidade e incerteza que pode, inclusive, afetar a expansão do setor (problema da credibilidade).

Há que se considerar também que a própria efetividade da atividade regulatória pode ser afetada pela forma como foi estabelecido o novo ambiente regulatório. Se o objetivo é criar capacidade regulatória, então os níveis intermediário e macro desse ambiente também devem ser objeto de preocupação dos gestores das reformas.

Considere-se, também, a efetividade da regulação na presença de erros na observação do desempenho das empresas, fenômeno inerente ao contexto de assimetria informacional que caracteriza a regulação. Num país com pouca tradição no desempenho da atividade regulatória, esses erros poderiam ser minimizados pela adoção simultânea de diferentes estilos de monitoramento e avaliação, que incorporem outros setores do setor público e da sociedade. Isso implicaria em estabelecer uma estrutura de múltiplos principais atuando de forma complementar, a exemplo do que ocorre em outros países. No entanto, não se percebe que haja de forma deliberada ênfase na instauração de instituições, organizações e recursos humanos que permitissem ao setor público brasileiro adaptar-se e desempenhar sua nova função regulatória de maneira sustentável.

Em última instância, a questão da instauração do novo ambiente regulatório no setor de telecomunicações nos remete a questão do timing e da seqüência das reformas estruturais que estão sendo adotadas no Brasil. Por um lado, há aqueles que acreditam ser possível estabelecer um “círculo virtuoso”, em que reformas setoriais e específicas, mesmo que incompletas, geram espaço e suporte para modificações mais profundas e, ao final, o processo de transformações na sociedade se tornará articulado e sustentável. Baseados nessa perspectiva, o processo de privatização vai se estendendo para outros setores, demandando-se cada vez mais que o setor público brasileiro exerça sua nova função regulatória tendo por base o ambiente institucional hoje existente. Capacidade regulatória seria gerada de forma quase que espontânea, pela evolução natural das instituições nacionais.

Por outro lado, há quem perceba que, além do ambiente regulatório ser sujeito a processo de *path dependence*, existe considerável histerese institucional. Portanto, não se acredita que as instituições regulatórias necessariamente evoluirão de forma eficiente e, mais ainda, contribuirão para o surgimento de um círculo virtuoso de reformas.

Tendo esse quadro em mente, propõe-se que a experiência de privatização do setor de telecomunicações deva ser avaliada não apenas pelo impacto em termos de produtos e serviços, mas que se examine as características e a evolução dos vários níveis do novo ambiente regulatório, especialmente o nível intermediário e macro, e seu potencial em estabelecer capacidade regulatória efetiva no país.

## BIBLIOGRAFIA

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson. (1995) *Reforma Regulatória e Reforma do Estado. Conceitos, Experiências e Recomendações para o Brasil*. Texto para Discussão no Conselho da Reforma do Estado.

AMARAL, Aline D. (2000) *O Processo de Formulação do Novo Arcabouço Regulatório dos Serviços de Telecomunicações no Brasil*. Dissertação de Mestrado. Brasília: Universidade de Brasília.

AMARAL, Aline D. e MARIN, Elisa. (1999) *Privatização e Reestruturação dos Setores de Energia Elétrica e Telecomunicações*. Relatório de Pesquisa realizada no Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA. Mimeo.

ARAÚJO, João Lizardo R. H. de. (1997) *Regulação de monopólios e mercados: questões básicas*. Mimeo. Texto apresentado no I Seminário Nacional do Núcleo de Economia da Infraestrutura.

BARON, David P. (1995). The Economics and politics of regulation: perspectives, agenda and approaches, in BANKS, J. S. and HANUSHEK, E. A. *Modern Political Economy; Political Economy of Institutions and Decisions*. Cambridge: University Press, pp.10-62.

BRASIL. Projeto de Lei nº 821-A, de 1995. Regulamenta a Emenda Constitucional nº08, de 15 de agosto de 1995, e institui a política de exploração dos serviços públicos de telecomunicações.

BRASIL. Projeto de Lei nº 2.648, de 1996. Mensagem nº1.291/96. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de Órgão Regulador e outros aspectos institucionais.

DIXIT, Avinash. (1997) *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*. Cambridge: The MIT Press. Second printing.

FIGUEIREDO, Argelina C. e LIMONGI, Fernando (1995). Mudança Constitucional, Desempenho Legislativo e Consolidação Institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 29, pp. 175-200.

FIGUEIREDO, Argelina C. e LIMONGI, Fernando. A Atividade Legislativa no Congresso Pós-constituente. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 38, março/1994, pp. 24-37.

JOSKOW, Paul. (1998) *Regulatory Priorities for Reforming Infrastructure Sectors in Developing Countries*. Annual Bank Conference on Development Economics. Washington, D.C.: The World Bank.

KIEWERT, D. e McCUBBINS, M. (1991) *The Logic of Delegation: congressional Parties and the Appropriations Process*. Chicago University Press. Chicago.

LAFFONT Jean-Jacques e TIROLE, Jean. (1993). *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. Cambridge, MA: MIT Press.

LEVY, Brian e SPILLER, Pablo, T. (1996) *Regulations, Institutions, and Commitment. Comparative Studies of Telecommunications*. Cambridge: University Press.

NOLL, Roger. (2000) Telecommunications Reform in Developing Countries. Anne O. Krueger (editor), *Economic Policy Reform: The Second Stage*, University of Chicago Press.

NORTH, Douglas C. (1990) *Institutions, Institutional change and Economic Performance*. Cambridge: University Press.

NORTH, Douglas C. (1994) Economic Performance Through Time. *American Economic Review*, June 1994, vol. 84, nº 3, pp. 359-368.

POSSAS, M. L. *et alli*. Regulação da Concorrência nos Setores de Infra-Estrutura no Brasil: Elementos para um Quadro Conceitual. *in* RESENDE, F. e PAULA, T. B. de (Coord.), *Infra-estrutura: Perspectivas de Reorganização*. Brasília: IPEA, 1997.

SANTOS, Fabiano G. M. Dinâmica Congressual e Regulação Econômica: o Caso da Lei Portuária. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 12 nº 34 junho/97, pp. 133-146.

SHEPSLE, Kenneth A. e BONCHEK, Mark S. (1997) *Analyzing Politics. Rationality, Behavior, and Institutions*. New York: W. W. Norton & Company, Inc.

WHOLERS, Márcio. (1998) Investimento e Privatização das Telecomunicações no Brasil: Dois Vetores da mesma Estratégia. Mimeo.

WHOLERS DE ALMEIDA, Márcio e CROSSETTI, Pedro. *Infra-estrutura. Perspectiva de Reorganização. Telecomunicações*. *in* RESENDE, F. e PAULA, T. B. de (Coord.), *Infra-estrutura: Perspectivas de Reorganização*. Brasília: IPEA, 1997.

## NOTAS

1 Para uma análise detalhada dos projetos, veja AMARAL, Aline D. (2000) *O Processo de Formulação do Novo Arcabouço Regulatório dos Serviços de Telecomunicações no Brasil*. Dissertação de Mestrado. Brasília: Universidade de Brasília.

2 Pelo modelo da “taxa de retorno” ou regime de serviço pelo custo, a tarifa é calculada de forma a cobrir os custos de operação da concessionária, acrescentando-se uma taxa de remuneração sobre o investimento realizado. Este cálculo permite ao concessionário obter uma margem de lucro considerada justa pelo poder concedente. Já no modelo “price cap”, ou regime de serviço pelo preço, uma vez estabelecido o valor inicial das tarifas, só pode haver reajuste em razão da ocorrência de fatos exógenos à administração da concessionária, de tal forma que provoque alteração no equilíbrio econômico-financeiro do contrato. A concepção básica deste regime é a de criar um mecanismo automático de incentivo ao aumento de produtividade das concessionárias, permitindo que estas se apropriem de ganhos decorrentes deste aumento nos intervalos entre as revisões tarifárias.

3 Para uma análise mas detalhada as audiências e das preferências dos atores, veja AMARAL, Aline D. (2000) *O Processo de Formulação do Novo Arcabouço Regulatório dos Serviços de Telecomunicações no Brasil*. Dissertação de Mestrado. Brasília: Universidade de Brasília.

4 Conf. ABRANCHES, 1980.

5 Destaque-se aí a existência de períodos de pico, a existência de um elemento randômico (a demanda não tem uma sazonalidade tão marcante como outros serviços públicos e o seu atendimento deve ser instantâneo) e, por último, o fato de que o serviço de telecomunicações não pode ser estocado, a capacidade não pode ser expandida ou contraída.

6 A interconexão é definida como a ligação entre redes de telecomunicações funcionalmente compatíveis, de modo que os usuários de serviços de uma das redes possam comunicar-se com os de outra ou acessar serviços nela disponíveis (art. 146 da LGT). É condição imprescindível para viabilizar a entrada de novas operadoras no mercado.

7 Resolução nº 40, de 23.07.98 e Resolução nº 73, de 25.11.98.

8 No sentido de caracterizar esse padrão de regulação “ativa”, de caráter preventivo, cumpre citar o episódio da fusão entre as empresas norte-americanas MCI e Sprint, anunciada em setembro de 1999. Nos termos da Lei Geral de Telecomunicações (LGT), e do Plano Geral de Outorgas (PGO), o mercado deve funcionar em regime de duopólio até a sua completa abertura, prevista para 2002. A fusão das duas empresas, contudo, leva a uma cartelização na telefonia de longa distância, uma vez que a Sprint é sócia da inglesa National Grid e da France Telecom na empresa-espelho brasileira Intelig, controlando 25% do seu capital, enquanto a concorrente Embratel é controlada pela MCI. No dia 17 de dezembro de 1999 o presidente da ANATEL anunciou que a agência já havia decidido ser necessária a saída da Sprint da Intelig ou o afastamento também da MCI da Embratel; a solução apenas ainda não tinha sido adotada porque a ANATEL estava estudando juridicamente a melhor forma de tratar o assunto.

9 MORAES observa que no Reino Unido existe uma clara separação de funções e de instrumentos regulatórios. Enquanto a *Monopolies and Mergers Commission* foi criada para exercer o papel de Agência reguladora exclusiva para a arbitragem de conflitos em geral, outra entidade – *National Audit Office* - exerce a atividade de auditoria das Agências setoriais, que são



especializadas e específicas para cada setor (água, eletricidade, gás, saneamento básico, telecomunicações) (1997, pp. 24).

10 “Art. 29 ...

§ 1º Considera-se interesse significativo, em empresa relacionada com telecomunicações, ser sócio ou acionista, com participação no capital total superior a:

- a) três décimos por cento, de prestadora de serviço de telecomunicações de interesse coletivo ou de empresa cuja atividade preponderante seja a prestação de serviço de interesse restrito;
- b) três décimos por cento, de controladora, controlada, ou coligada de prestadora de serviço de telecomunicações de interesse coletivo ou de empresa cuja atividade preponderante seja a prestação de serviço de interesse restrito;
- c) três por cento, de empresa cujo faturamento dependa diretamente, em mais de dez por cento, de relacionamento econômico com prestadora de serviço de telecomunicações de interesse coletivo ou de empresa cuja atividade preponderante seja a prestação de serviço de interesse restrito.” (Lei nº 9.472/97)

11 As indicações do Senado Federal e da Câmara dos Deputados devem ser remetidas ao Presidente da República trinta dias antes do vencimento dos mandatos dos respectivos representantes. As outras entidades têm prazo de trinta dias contados da publicação do edital convocatório no D.O.U., remetendo ao Ministério das Comunicações lista de três nomes para cada vaga, acompanhada de demonstração das características da entidade e da qualificação dos indicados. Na ausência de indicações, o Presidente da República escolherá livremente os conselheiros. O Conselho deverá ser renovado anualmente em um terço. Os integrantes deverão ter qualificação compatível com as matérias afetas ao colegiado, não serão remunerados e terão mandato de três anos, sendo vedada a recondução.

12 Isto justificaria o interesse do governo na administração do setor, cuja receita, significativamente superior às despesas, contribui para o ajuste fiscal e o cumprimento das metas fixadas pelo Fundo Monetário Internacional – FMI.

13 Estes dados foram obtidos junto à Gerência de Planejamento e Orçamento da ANATEL.

14 Média ponderada dos valores dos itens tarifários, sendo vedados os subsídios entre modalidades de serviços e segmentos de usuários, fixadas no contrato de concessão (consoante edital ou proposta apresentada na licitação) ou fixadas pela Agência e constando do contrato de concessão em caso de outorga sem licitação.