

VANDERLIGIA COSTA SANCHES

A REESTRUTURAÇÃO DAS TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL:  
O DESAFIO DA AGENCIA REGULADORA-ANATEL

CURITIBA 2007.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

**A REESTRUTURAÇÃO DAS TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL: O DESAFIO  
DA AGÊNCIA REGULADORA-ANATEL**

Monografia apresentada como requisito parcial  
para obtenção do grau de Especialista em  
Desenvolvimento Econômico da Pós-Graduação  
em Economia da UFPR

Orientador: Prof. Dr. Walter Tadashiro Shima

**CURITIBA 2007**

## LISTA DE SIGLAS

ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	Agência Nacional de Petróleo
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CONTEL	Conselho Nacional de Telecomunicações
EMBRATEL	Empresa Brasileira de Telecomunicações
LGT	Lei Geral de Telecomunicações
OMC	Organização Mundial do Comércio
PABX	<i>Private Automatic Branch Exchange</i>
PBX	<i>Private Branch Exchange</i>
PGO	Plano Geral de Outorgas
SNT	Serviço Nacional de Telecomunicações
STFC	Serviço Telefônico Fixo Comutado
TELEBRÁS	Telecomunicações Brasileiras S.A
UIT	União Internacional de Telecomunicações
WLL	Wireless Local Loop

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1	Os objetivos fundamentais da reforma estrutural e os caminhos para atingi-los .....	38
QUADRO 2	Vantagens e desvantagens das operadoras de telefonia fixa.....	42
QUADRO 3	Telefonia fixa comutada prestada em regime público e privado: aspectos regulatórios.....	43
QUADRO 4	Abertura do mercado de telecomunicações: cronograma 1999/2004.....	44

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	1
2 A TEORIA ECONÔMICA DA REGULAÇÃO .....	2
2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS .....	2
2.2 CONCEITO DE REGULAÇÃO - REGULATION E REGULAÇÃO .....	3
2.3 TEORIA DO MONOPÓLIO NATURAL E COMPETITIVIDADE .....	7
2.3.1 A Proposta de Demsetz e a abordagem crítica de Williamson .....	11
2.4. ASSIMETRIA DE INFORMAÇÃO .....	13
2.4.1 Teoria da agência .....	17
2.4.2 Custos de Transação .....	19
2.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	21
3 MODELO REGULATÓRIO DE TELECOMUNICAÇÕES ADOTADO NO BRASIL .....	23
3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS .....	23
3.2 Conceito de Telecomunicações .....	24
3.3 CARACTERÍSTICAS SÓCIO-ECONÔMICAS DO MERCADO DE TELECOMUNICAÇÕES .....	26
3.4 A PRECARIIDADE DAS TELECOMUNICAÇÕES NO PAÍS – BREVE HISTÓRICO .....	29
3.5. A REFORMA DO SETOR DAS TELES NO BRASIL .....	30
3.6 A FORMULAÇÃO DO NOVO MODELO REGULATÓRIO .....	34
3.6.1 Elementos motivadores à formulação do novo modelo regulatório .....	35
3.6.2 O papel da consultoria internacional na elaboração do projeto da LGT .....	36
3.7 A CRIAÇÃO DE UM ÓRGÃO REGULADOR INDEPENDENTE PARA O SETOR DAS TELES .....	39
3.7.1 A ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações .....	39
3.7.2 Natureza Jurídica da ANATEL .....	40
3.7.3 A ANATEL e a promoção da competição por meio de assimetrias regulatórias .....	41
3.8 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	45
4 CONCLUSÃO .....	46
REFERÊNCIAS .....	49

## 1 INTRODUÇÃO

A agência reguladora deve conhecer o melhor possível o mercado regulado e as empresas que nele atuam. Isso já é uma tarefa suficientemente difícil por conta das assimetrias de informação existentes entre regulados e reguladores. Planilhas de custos, margens de lucro e políticas estratégicas das empresas reguladas são guardadas a sete chaves e constituem exemplos de informações às quais a agência reguladora dificilmente tem acesso (COUTINHO, 2001).

As decisões tipicamente corporativas não são, em princípio, compartilhadas com o regulador nem tampouco submetidas à sua apreciação. Assim, pela lógica da regulação, a empresa privada prestadora de serviços públicos que se submete à legislação, às regras editadas pela agência de regulação e às cláusulas constantes de seu contrato de concessão não tem, a não ser excepcionalmente, nenhuma obrigação de compartilhar qualquer informação com o órgão regulador.

Isso, como se nota, cria uma dificuldade intrínseca à regulação. Como estimar quanto gasta e conseqüentemente, quanto lucra o prestador de serviço público para aferir se há práticas indesejadas como subsídios cruzados ou superestimação de custos, além de práticas anticompetitivas, como a cartelização? A essa dificuldade soma-se, no Brasil e em países que fizeram reformas regulatórias recentes, um outro problema relativo à informação: um descompasso de *know how* regulatório.

Esse descompasso de *know how* da informação, associado ao alto poder de barganha das empresas multinacionais prestadoras de serviços no ramo de telecomunicações no Brasil, faz com que a empresa regulada seja, em muitas circunstâncias, capaz de antecipar ou mesmo influenciar decisivamente o comportamento do órgão regulador.

O presente estudo busca a resposta para o seguinte problema de pesquisa: As ações do agente regulador são eficazes para coibir a prática do poder de mercado e limitar possíveis vantagens advindas da assimetria de informações no ramo de telecomunicações?

## 2 A TEORIA ECONÔMICA DA REGULAÇÃO

### 2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O século XX certamente constituiu época na qual as maiores modificações ocorreram no menor prazo, ensejando uma transformação completa que tornou “o mundo de segurança” que, segundo Stefan Zweig (1942, p. 15), existia em 1900. A evolução deixou de se realizar em progressões aritméticas, para desenvolver-se em progressões geométricas, proporcionando uma aceleração no ritmo da história jamais atingida no passado. O processo de reestruturação e mudança na economia mundial especificamente nos setores de infra-estrutura tem levado a uma redefinição do papel do Estado.

A globalização e a competição fizeram desaparecer os mercados fechados e cativos, que se mantinham com base na tradição ou, até com base numa espécie de direito adquirido, com o monopólio de abastecer o consumo local, que existia em nosso país até 1990.

A substituição da intervenção direta do Estado em setores de infra-estrutura econômica pela intervenção estatal indireta, também conhecida por regulação tem levado vários autores a avançar seus estudos sobre a importância da regulação para atividade econômica.

A regulação sempre existirá, seja porque a restrição à liberdade dos particulares será necessária em defesa dos interesses de outros particulares, seja porque interesses públicos nem sempre poderão ser satisfeitos pela dinâmica do mercado, o fato é que as circunstâncias justificadoras da regulação é que poderão variar, focalizando ora as externalidades econômicas, ora o poder de mercado, ora a informação assimétrica, etc. Portanto, a discussão sobre a atividade regulatória deve ser aprofundada considerando-se as características e as particularidades dos setores e dos países.

Este capítulo tem o propósito de apresentar alguns aspectos da Teoria da Regulação, estando dividido em quatro seções. A seção 2.2 dedica-se a fazer algumas considerações sobre regulação e seus princípios básicos. A seção 2.3,

aborda-se a Teoria do Monopólio Natural e competitividade Na seção 2.4 evoca a informação assimétrica e os principais problemas gerados por ela, com ênfase para aqueles conhecidos como seleção adversa e risco moral e destaca ainda a teoria da agência e custos de transação, considerando que o objetivo central deste trabalho, que é a análise da regulação das telecomunicações brasileiras, se dará por esta vertente teórica. Na seção 2.5 com o apoio desse arcabouço conceitual encontram-se as considerações finais deste capítulo.

## 2.2 CONCEITO DE REGULAÇÃO - *REGULATION* E REGULAÇÃO

Ramires (2005) assinala, conforme *The American Heritage Dictionary*<sup>1</sup>, que generalização do emprego da palavra “regulação” para designar a forma de intervenção econômica privilegiada pelo Estado brasileiro, a partir das recentes reformas dos marcos legais dos grandes setores de infra-estrutura nacional – tal como nas telecomunicações -, poderia ser considerada uma espécie de anglicismo, não se tratasse de um radical de origem latina. Isso porque o emprego da palavra “regulação” generalizou-se no português, assim como vem generalizando o emprego de numerosas expressões do idioma inglês, pela transposição do significado no sistema jurídico anglo-saxão da expressão *regulation*, substantivo derivado do verbo *regulate* (do latim *regula*), cujas acepções relacionam-se à idéia de controlar, dirigir ou ajustar algo a uma lei, a uma especificação ou aos requisitos do seu funcionamento apropriado.

*Regulation* é empregado no direito anglo-saxão no sentido da intervenção estatal sobre determinados mercados na tentativa de solução de vários problemas identificados como “falhas de mercado” (BREYER; STEWART, 1992, p. 5), uma expressão alusiva das deficiências do mercado do auto-equilíbrio do “mercado livre” (a regra “natural”) para a organização da atividade econômica em determinados setores industriais, cujas características estruturais ou conjunturais (monopólios naturais, etc.) forneceriam a justificativa para sua regulação estatal, uma forma “artificial” de se produzir o equilíbrio do mercado, porque imposta pelo Estado e

---

<sup>1</sup> The American Heritage Dictionary. Boston: Houghton Mifflin, 1991, p. 1.041.

orientada à satisfação de interesses públicos. Segundo Ramires (2005), numa tradução jurídica, *regulation* deveria ser entendida como a “intervenção do Estado na Economia”, destinada a suprir, compensar, retificar, numa palavra, regular seu equilíbrio.

A abordagem teórica da intervenção do Estado na economia, até recentemente não focalizava a idéia de regulação aludida - salvo no âmbito do direito antitruste -, pela simples razão de que entre nós prevalecia a “tradicional concepção do Estado como agente de duas funções diametralmente opostas: a ingerência direta na vida econômica e mera fiscalização dos particulares. A prestação de serviços públicos, de um lado, e a vigilância do mercado, através do poder de polícia, de outro” (SALOMAO FILHO, 2001, p. 13-14).

A “doutrina econômica” da regulação está associada às críticas de fundo econômico, às justificativas para a ingerência estatal no ambiente econômico e sua eficiência em lograr esse objetivo. Tais teorias são frequentemente designadas de “neoclássicas”, o que se deve ao fato de que acabam por demonstrar a ineficiência da intervenção estatal na regulação de *public utilities*, reafirmando o pressuposto de que quando o mercado se mostra operando adequadamente, a regulação não é capaz de fazer melhor o ajustamento das prestações, seus preços, quantidades e qualidades aos interesses dos consumidores, bastando ao Estado, nesta hipótese, o mero papel de assegurador da ordem e da segurança, garantindo o cumprimento dos contratos e tutelando os interesses dos consumidores (RAMIRES, 2005, p. 74).

Segundo o autor, a regulação, nessa concepção, pode ser vista como um “substituto do mercado” (*second best*), por cuja razão de entende as finalidades desta então associada às virtudes daquele instituto, qual seja: definir pautas de comportamento e transmitir sinais que facilitem a orientação dos agentes e o cumprimento dos objetivos políticos que se busquem; exigir um *standart* de qualidade e segurança; e, na medida do necessário fixar preços.

Apesar de aparentemente recente, a questão da regulação econômica já vem sendo tratada há bastante tempo, conforme Araújo (1997, p.1) “a regulação das atividades econômicas é tão velha quanto à existência de sociedades organizadas em Estados”.

Segundo Mitinick (1989, p. 29): “a regulação é um processo que consiste na restrição intencional da escolha de atividades de um sujeito e provém de uma entidade que não é parte direta, nem está estabelecida na questão”.

Fiani (2004) destaca que a formulação da teoria econômica da regulação é atribuída a George Stigler, através de seu ensaio *The Theory of Economic Regulation*, publicado em 1971<sup>2</sup> e sua principal característica é assim definida por Peltzman (1989, p. 1):

*What has come to be called the economic theory of regulation, or ET, began with an article by George Stigler in 1971. The most important element of this theory is its integration of the analysis of political behavior with the larger body of economic analysis. Politicians, like the rest of us, are presumed to be self-interested maximizers. This means that interest groups can influence the outcome of the regulatory process by providing financial or other support to politicians or regulators.*

Segundo Stigler (1971; 1975), para que a regulação tenha efeito desejável é fundamental que o agente regulador não seja nem parte diretamente envolvida, nem esteja estabelecido na atividade do regulado. Caso contrário, as ações do agente regulador teriam como objetivo proteger o agente a ser regulado. Ou procurariam prejudicá-lo para eliminar um concorrente.

Fiani (2004) acrescenta ainda que a teoria econômica da regulação surgiu nos anos 1960, em oposição à visão que até então reinava, a qual não distinguia entre os aspectos normativos e os aspectos positivos do processo de regulação econômica. Com efeito, a visão que prevalecia até o início dos anos 1970 acerca do processo de regulação econômica confundia os aspectos normativos, relacionados a como deve se comportar o regulador econômico, com os aspectos positivos, que dizem respeito a como ele efetivamente se comporta (JOSKOW; NOLL, 1981, p. 36). Assim, esperava-se que a regulação econômica corrigisse falhas do sistema de mercado, beneficiando os consumidores. Adicionalmente, esperava-se que a regulação econômica eliminasse a competição predatória, garantindo a estabilidade na oferta dos bens ou serviços (MACAVOY, 1996, p. 15). A crítica da regulação,

---

<sup>2</sup> Calixto Salomão Filho destaca a importância para a formulação teórica de trabalho anterior do próprio Stigler ao lado de C. Friedland: *What can regulators regulate? The case of electricity*, de 1962 e o trabalho de H. Demsetz *What regulate utilities?*, de 1968. *Regulação da Atividade Econômica*, p.22.

como resultado da intervenção do Estado em favor do interesse público, teve início por meio de uma revisão teórica a partir de estudos empíricos, como explica Posner (1974, p. 336-337)<sup>3</sup>.

Diferentemente de Stigler (1971; 1975) e Mitnick (1989), que tratam a regulação no sentido americano<sup>4</sup>, Aglieta (1979) e Boyer (1990) consideram que o conceito de regulação é muito mais abrangente, como tratada no sentido francês, envolvendo elementos associados à intervenção de outros agentes na economia. Neste caso, a simples intervenção do Estado na economia deve ser entendida como apenas um dos fatores que regulam a atividade econômica e, desta forma, deve ser chamada de regulamentação. Os regulacionistas, como são chamados, definem a regulação como “a conjunção de fatores que promovem a reprodução geral, tendo em vista as estruturas econômicas e as formas sociais vigentes” (BOYER, 1990, p. 46).

Coutinho (1990) aponta como sendo cinco os fatores que regulam a atividade econômica: a forma de configuração de uma relação salarial; a forma de gestão da moeda; as estruturas das organizações do mercado ou as formas de concorrência inter-capitalista; o modo de inserção na economia mundial; e a forma de intervenção do Estado, como regulador e estimulador das atividades econômicas.

Entretanto, vale ressaltar que os autores da vertente americana têm usado o termo regulação para sentidos ambíguos, ou seja, tanto para a regulação econômica no seu sentido amplo (como na abordagem francesa), como no seu sentido mais restrito. De forma semelhante, os autores brasileiros têm usado, na maioria das vezes, o termo regulação e, em sua minoria, como é o caso de Farina (1990), o termo regulamentação. Por isso, muitas vezes os dois termos são usados como sinônimos.

O autor destaca que os termos “Desregulamentação” e “Desregulação”, que caracterizam a terceira fase da evolução histórica da regulação, começaram a ser usados a partir da crescente onda de privatização verificada no início dos anos 80.

---

<sup>3</sup> A motivação para a revisão teórica não teria se restringido apenas à falta de evidências empíricas, que indicassem ser a regulação econômica motivada exclusivamente pelo interesse público. Suas deficiências de natureza teórica também teriam provocado insatisfação (POSNER, 1974, p. 340).

<sup>4</sup> A regulação no sentido americano é entendida como a simples intervenção do Estado na economia, e visa ditar normas e regras com a finalidade de regular e estimular as atividades econômicas.

Essas denominações são empregadas para enfatizar a retirada do Estado da economia como empresário, a chamada “Era da Liberalização Econômica”.

Era esta em que aumentava a importância do papel do Estado como órgão regulador, combatendo os excessos à livre concorrência e a formação de grandes monopólios, considerados como causadores da crise que começava a se instaurar em meados dos anos 70. Por isso, muitos economistas defendem a adoção do termo re-regulamentação econômica, já que a idéia de livre mercado na realidade não vem ocorrendo. O que se verifica na maioria dos países de industrialização avançada é uma reformulação do papel do Estado como regulador, a fim de estimular a competição no mercado e as Privatizações (GOMES, 1998).

## 2.3 TEORIA DO MONOPÓLIO NATURAL E COMPETITIVIDADE

Pode-se definir monopólio, como a estrutura de mercado caracterizada pela existência de um único vendedor e vários compradores. Dessa maneira, o preço, variável exógena em concorrência perfeita, passa a ser formatado a partir da própria estrutura de custos incorrida pela firma monopolista, bem como levando em consideração as características de demanda relativas ao mercado em que esta atua. Na medida em que o monopólio é caracterizado pela existência de firma única, entende-se que a empresa monopolista acaba por representar o próprio mercado, permitindo a esta o controle integral da quantidade de produto a ser ofertada e do nível de preço a ser praticado.

A discricionariedade do monopolista em decidir seus níveis de preço e produção, objetivando a maximização de seu lucro, reduz o nível de eficiência econômica percebido em um cenário competitivo. O menor volume de produção e o maior preço praticado pelo monopolista imputam um custo à sociedade, na medida em que uma parcela menor de consumidores passa a adquirir o produto pagando um preço superior ao anteriormente estipulado. Tal prática, intrínseca a uma estrutura de mercado monopolista, resulta na adoção de preços acima dos custos

marginais incorridos no processo produtivo, portanto, não satisfazendo a condição de maximização de bem-estar apontada por Pareto (1981)<sup>5</sup>.

Por outro lado, existem situações em que as economias de escala definidas por Pindyck e Rubinfeld (2002)<sup>6</sup>, tornam desejável a existência de um monopólio, na medida em que o fornecimento de determinado bem ou serviço por mais de uma empresa acarretaria um custo marginal social líquido maior do que o percebido por uma firma única. Surgem assim os monopólios naturais, estrutura de mercado na qual a empresa monopolista é caracterizada pela subaditividade<sup>7</sup> de sua função custos, situação onde uma única firma, com base na tecnologia disponível, minimiza custos ao produzir exclusivamente um determinado bem ou serviço. De um modo geral, as empresas prestadoras de serviços públicos constituem-se nos melhores exemplos de monopólios naturais, como é o caso das distribuidoras de energia elétrica e de gás canalizado, das redes de abastecimento de água e esgotamento sanitário, dentre outros. Observa-se que a falta de concorrência em monopólios não naturais ocorre em virtude de fatores que não se justificam através da existência de economias de escala, mas sim do próprio poder de monopólio adquirido por estas empresas.

Dessa forma, o ingresso de novos concorrentes no mercado pode ser impedido através da constituição de barreiras naturais à entrada, como por exemplo: a existência de patentes; o acesso à tecnologia; o dispêndio de recursos na fixação da marca, ou ainda, da própria percepção de economias de escala; porém, não em níveis tão elevados que conduzam a formação de um monopólio natural. Soma-se a isso, algum tipo de comportamento estratégico da firma monopolista, como por exemplo, a fixação temporária de preço abaixo de seu custo médio, como meio de inviabilizar a concorrência. Nesse contexto, justifica-se a adoção de leis antitruste e as ações dos organismos estatais de defesa da concorrência (CADE), uma vez que

---

<sup>5</sup> A condição que permite maximizar o bem-estar social consiste na igualdade entre o valor da produção, representado pelo incremento de oferta adquirido por um consumidor - receita marginal - e seu custo marginal. Tal situação implica a impossibilidade de se aumentar o bem-estar de um indivíduo sem piorar a situação de qualquer outro e, portanto, atendendo os critérios de Pareto para o estabelecimento de uma alocação eficiente dos recursos econômicos. Importante salientar que em um mercado competitivo preço e receita marginal são equivalentes, portanto, em concorrência perfeita  $P = Cmg = Rmg$ .

<sup>6</sup> Adotando-se a definição dada por Pindyck e Rubinfeld (2002) as economias de escala podem ser identificadas quando é possível dobrar as quantidades produzidas desacompanhado do aumento de custos na mesma proporção.

<sup>7</sup>  $C(q) \square C(q1) + C(q2) + C(q3) + \dots + C(qn)$ .

a competitividade dentro do mercado inexistente sustentada exclusivamente em fatores que não correspondem a subaditividade da função de custo da empresa. Porém, na medida em que os monopólios naturais baseiam-se na existência de significativas economias de escala<sup>8</sup>, portanto, sendo inviável o processo competitivo dentro do mercado, caberia ao Estado a regulação do preço e das quantidades ofertadas pela firma única, estimulando artificialmente através de mecanismos regulatórios um comportamento concorrencial do agente econômico, mesmo estando este em situação de monopólio.

Viscusi et al (1995), destaca que a regulação é freqüentemente defendida como a solução para se evitar três alternativas consideradas inferiores do ponto de vista do bem-estar da sociedade: a livre operação de uma única empresa privada que acabará por restringir a quantidade ofertada e praticar preços de monopólio; a livre operação de várias empresas privadas com escalas sub-ótimas, o que implica preços e custos elevados, embora as margens de lucro possam ser reduzidas; e a produção estatal com uma escala de produção eficiente, mas sujeita a ineficiências oriundas de uma gestão politizada ou meramente sem incentivos para buscar ganhos de produtividade e qualidade.

Possas, Ponde e Fagundes (1997) destacam também a existência de ineficiências distributivas e produtivas em uma estrutura de mercado monopolista. A ineficiência distributiva estaria diretamente vinculada à transferência de renda entre consumidores e produtores sob a forma de lucros econômicos<sup>9</sup>. Na medida em que a utilidade marginal da renda dos consumidores é maior do que a dos produtores deduz-se que a referida transferência monetária traria um custo social líquido maior do que o benefício auferido.

Por outro lado, a ineficiência produtiva, denominada por Liebenstein (1966) como ineficiência-X, corresponde a tendência que as empresas monopolistas possuem de incorrerem em custos produtivos mais altos do que aqueles percebidos em uma estrutura de mercado competitiva. Em suma, de acordo com os autores, a existência de fortes barreiras à entrada não incentivaria a empresa monopolista a

---

<sup>8</sup> Importante frisar que a subaditividade da função custos é atendida unicamente pela presença de economias de escala em empresas monopolistas de produto único. No caso de empresa multiproduto também é necessário a existência de economias de escopo, inclusive podendo ser estas suficientes para determinar a subaditividade de custos da firma (PINDYCK; RUBINFELD, 2002).

<sup>9</sup> Parcela de lucro que supera a lucratividade normal do conjunto da indústria em um ambiente competitivo.

buscar a máxima eficiência técnica, passando esta a operar aquém da fronteira das possibilidades de produção. Contudo, o principal indício de subestimação dos custos sociais de monopólio, quando aferidos única e exclusivamente sob a ótica paretiana, refere-se aos estudos iniciados por Tullock (1967) acerca da atividade de *rent seeking*. Em linhas gerais, a atividade de *rent seeking* refere-se ao total de gastos despendidos com esforços socialmente improdutivos no intuito de se obter, manter ou exercer o poder de monopólio. Este tipo de gasto pode ser identificado em alguns exemplos trazidos por Pindyck e Rubinfeld (2002), tais como: atividades de *lobby* político; financiamentos de campanhas; manutenção de barreiras à entrada; instalação de capacidade ociosa e excessivos custos em publicidade.

O regulador necessita estar constantemente atualizado acerca das variáveis que definem uma situação de monopólio forte ou fraco<sup>10</sup>, como por exemplo, o tamanho do mercado e suas respectivas evoluções tecnológicas, fatos estes que inclusive podem definir o fim de um monopólio. Eventuais ampliações de mercado ou reduções de custos decorrentes de inovações tecnológicas implicam deslocamentos na curva de demanda, podendo estas definirem ou não a transitoriedade de um mercado monopolista. Ainda com relação à premência da atividade regulatória, destaca-se que outras falhas de mercado podem demandar intervenção estatal, tais como a percepção de informações imperfeitas, a existência de bens públicos e de externalidades, a especificidade dos ativos empregados e o comportamento colusivo dos agentes envolvidos. Soma-se a isso a vital manutenção dos contratos atribuída aos órgãos reguladores.

Economistas e cientistas políticos, motivados principalmente por evidências empíricas inconsistentes com a correlação regulação – “falhas de mercado”, começaram a questionar de maneira progressiva os limites e o sentido da regulação (VISCUSI; VERNON; HARRINGTON, 1995). Mais especificamente, a avaliação empírica das iniciativas de regulação mostrou que não havia embasamento para a própria regulação, em geral por se tratar de indústrias competitivas, principalmente no caso norte americano de transporte de carga (CHANG, 1997). Por último, cabe também salientar a necessidade de serem mensurados os custos incorridos no desempenho da atividade regulatória, comparando-se os custos atribuídos ao ente

---

<sup>10</sup> Situação onde existem deseconomias de escala ao longo do processo produtivo, porém continuando economicamente vantajosa a manutenção da produção em regime monopolista.

regulador (custos diretos e indiretos) e os potenciais benefícios a serem auferidos decorrentes deste tipo de intervenção estatal.

### 2.3.1 A Proposta de Demsetz e a abordagem crítica de Williamson

Para Mankiw (1999), o monopólio natural surge quando uma única empresa pode oferecer um bem ou serviço ao mercado inteiro por um custo menor do que ocorreria se existissem duas ou mais empresas no mercado.

Demsetz (1968, p. 269) parte de uma crítica da teoria do monopólio natural, onde, na presença de economias de escala em todo o segmento relevante de demanda, apenas uma firma ofertaria toda a produção do setor, estabelecendo para esta produção um preço de monopólio. De acordo com Demsetz, esta teoria falha na medida em que não desenvolve o encadeamento lógico que demonstre como se chega a preços de monopólio partindo de economias de escala.

Demsetz (1968) enfatiza que a crítica a teoria do monopólio natural poderia ser melhor entendida através da construção de um exemplo livre de complicações irrelevantes, tais como:

- durabilidade dos sistemas de distribuição;
- as incertezas;
- o comportamento irracional dos agentes envolvidos.

Variáveis estas que poderiam justificar ou não o uso da regulação. Tais variáveis não estariam relacionadas com a essência da teoria do monopólio natural, uma vez que esta dependeria exclusivamente de uma única crença: preço e quantidade estariam sendo praticados em níveis monopolistas quando somente uma firma estivesse operando em um determinado mercado face à existência de economias de escala.

O sistema de *franchise bidding* proposto consistiria no estabelecimento da concorrência pelo mercado ao invés da tradicional competição realizada dentro dos próprios mercados, tendo-se em vista a impossibilidade dessa modalidade no caso dos monopólios naturais. O método de concorrência *for the field* indicado consiste

em um mecanismo de leilão cujo critério corresponde a escolha do melhor conjunto preço-qualidade ofertado. Mesmo sob condições de incertezas, Demsetz (1968) entende que a simples utilização do modelo de *franchise bidding* seria suficientemente satisfatória no que se refere à solução dos problemas empírica e teoricamente enfrentados pela regulação. Para isso, torna-se necessário o estabelecimento de contratos de longo prazo que possibilitem, dentre outras variáveis, renegociações de cláusulas e a compra do ativo não amortizado pelo novo *bidder* vencedor<sup>11</sup>.

Williamson (1976) analisa o sistema proposto com o objetivo de observar até que ponto os problemas tipicamente enfrentados pela regulação seriam plenamente sanados através de sua substituição por um mecanismo de mercado. Assim, a idéia central das críticas de Williamson (1976) às proposições de Demsetz (1968) consiste na ênfase das falhas incorridas pela regulação como principal justificativa para adoção de um sistema alternativo. Para Williamson (1976), simplesmente mostrar que a regulação é falha não estabelece concretamente que a mesma consiste em um modo inferior de organização da atividade econômica. Williamson (1976) considera que os problemas enfrentados pela regulação variam em conformidade com o tipo de atividade regulada e com o modelo regulatório empregado (custos transacionais). Dessa maneira, a avaliação dos problemas incorridos pela regulação deve ocorrer de maneira pragmática, sendo respeitadas as características e especificidades da atividade a ser concedida, bem como o próprio estudo das alternativas de substituição da atividade regulatória.

Seguindo esta linha de raciocínio, Williamson (1976) entende que uma eventual descaracterização da atividade regulatória deve ser obrigatoriamente precedida de avaliações acerca das propriedades inerentes às alternativas propostas, não de maneira genérica, mas específica para a atividade em questão. Realizadas as análises e constatado que a alternativa proposta é similarmente falha, ou ainda, prejudicial em outros aspectos não afetados pela regulação, as vantagens

---

<sup>11</sup> Com relação às premissas formuladas por Demsetz (1968) destacam-se as importantes contribuições posteriormente trazidas por Posner (1972). Para Posner (1972), a atividade regulatória parte do equivocado pressuposto de que os lucros monopolistas não são inevitáveis, implementando-se subsídios cruzados entre diferentes classes de consumidores, denotando-se assim uma espécie de taxaço. Além disso, Posner (1972) também apresenta a figura dos contratos recorrentes de curto prazo como alternativa de solução a possíveis problemas trazidos pela adoção do *franchise bidding*, bem como aposta na eficácia do sistema jurídico no que se refere ao *enforcement* dos contratos.

de substituição podem ser ilusórias. Em outras palavras, Williamson (1976) assume que a comparação entre os modos de oferta para um monopólio deve preceder estudos abstratos, uma vez que a análise detalhada de casos individuais deve ser impreterivelmente considerada. Por outro lado, Williamson (1976) reconhece as características positivas e os atrativos concernentes ao sistema de *franchise bidding*, restringindo suas críticas no que se refere à consideração deste como um mecanismo substituto completo e irrestrito da regulação direta. A visão pragmática de Williamson (1976) é ratificada quando da afirmação de que uma decisão definitiva sobre qual método de oferta a ser empregado em uma estrutura monopolista não pode ser garantida, entendendo que modificações de variáveis podem afetar a determinação do melhor mecanismo a ser utilizado.

## 2.4. ASSIMETRIA DE INFORMAÇÃO

O modelo básico da teoria da agência apresenta dois atores – denominados principal e agente – que se relacionam por meio de uma transação qualquer. O principal é um ator cujo retorno depende da ação de uma agente ou de uma informação que é propriedade privada deste último. Assim, a característica fundamental de uma relação ente principal e agente é a “assimetria de informações” tendo o agente uma informação de que o principal não dispõe (VASCONCELOS, 2005).

O autor acrescenta que essa relação introduz dois tipos de problemas transacionais, relevantes para a decisão sobre o modo de como devem se organizar as firmas e suas relações com fornecedores e clientes. O primeiro problema ficou conhecido como risco moral, referindo-se a possibilidade de o agente fazer uso de sua informação privada em benefício próprio após a celebração de um contrato, eventualmente impondo prejuízos ao principal. Dois tipos de risco moral podem ser distinguidos

a) informação oculta (*hidden information*) – em que as ações do agente são observáveis e verificáveis pelo principal, mas uma informação relevante ao resultado final é adquirida e mantida pelo agente;

b) ação oculta (*hidden action*) – em que as ações do agente não são observáveis ou verificáveis. Uma ação é observável se o principal é capaz de avaliá-la em quantidade e / ou qualidade, mesmo que isso não implique alguma forma de mensuração. Uma ação é verificável se além de observável pelo principal, este tenha meios de provar o que observou perante a instância responsável pela resolução das querelas contratuais.

A teoria institucionalista, conforme Williamson (1985), advoga como uma possível solução compensatória frente ao *risco moral* o estabelecimento dos seguintes mecanismos:

I) monitoramento - diz respeito a uma espécie de auditoria independente, ou monitoramento das condições de execução do contrato, o que torna possível a percepção de comportamentos inapropriados mesmo antes deles ocorrerem;

II) contratos de incentivo - são mecanismos contratuais que buscam incentivar os comportamentos positivos, ou seja, buscam realizar a convergência entre os comportamentos (alinhamento de incentivos) visando eliminar o risco moral e;

III) *joint-ventures*- implica a posse conjunta dos ativos; está relacionado a algum grau de integração entre as partes e a finalidade é reduzir o risco de *free-riding*, que é um comportamento oportunista (o estabelecimento de *jointventures* tem se tornado cada vez mais freqüente e é um mecanismo de criação de compromissos – *commitments* – que são mais sólidos e mais críveis).

A outra contribuição igualmente importante do estudo de assimetria de informações segundo Vasconcelos, foi o conceito de seleção adversa. O tipo de problema agora enfocado não mais se refere ao comportamento pós-contratual, mas sim à adesão ou não a determinada transação. Em resumo: o mecanismo de seleção adversa segundo o autor, elimina do mercado os produtos de boa qualidade porque o vendedor não consegue convencer o comprador sobre a qualidade do produto.

A *seleção adversa* decorre da assimetria de informações entre os agentes e para evitá-la é necessária a busca de mecanismos que reduzam essas assimetrias. Segundo a teoria institucionalista, mais especificamente Williamson (1985), existem

dois mecanismos básicos de diminuição de assimetrias visando amenizar o oportunismo pré-contratual:

I) sinalização (*signaling*) diz respeito à emissão de sinais e fornecimento de informações por parte do agente que a detém (o agente que está recebendo a informação deve confiar na sinalização do outro agente); e

II) “varredura” (*screening*) ocorre quando a informação assimétrica é revelada por iniciativa da outra parte, ou seja, diz respeito à busca de informações (os que desejam informações fornecem incentivos de modo a atrair apenas aqueles que possuem a informação desejada).

Todo o objetivo para reduzir a *seleção adversa* vai na direção da melhoria da qualidade e do fluxo de informações, mas esse processo é oneroso.

Moncada (1959) cita que há em todo o comércio um mínimo de fraude, de insinceridade egoísta, que é considerado lícito. Toda propaganda e reclame comerciais assentam-se nessa base: a inocente mentira dos comerciantes. Não esquecer que a palavra comerciante foi historicamente precedida pelas palavras tratante e traficante sem sentido pejorativo. Contudo, hoje já não se pode chamar isso a nenhum comerciante. Seria ofensivo. É este o chamado *dolus bônus*, caracterizado pelo emprego de razões e argumentos tendenciosos, mas sem a intenção maléfica de prejudicar.

A regulação tratada como um problema agente-principal teve como um de seus primeiros estudos o de Baron e Myerson (1982), com a publicação do artigo *Regulating a Monopolist With Unknown Costs*, que trata da regulação de firmas que possuem mais informações sobre suas atividades que o próprio regulador poderia ter.

Desta forma, a relação entre agentes e principal é uma relação em que o principal necessita induzir o agente a agir em conformidade com seus interesses. Contudo, devido à assimetria de informações, o órgão regulador pode acabar sendo “manipulado” pelas firmas reguladas, que possuem informações com as quais o principal não conta.

A informação é um aspecto fundamental dentro das relações econômicas, ainda mais em se considerando um processo concorrencial. Na tomada de decisões estratégicas das empresas a informação possui um papel prioritário, pois é a partir

das informações que uma firma tenha sobre si mesma e sobre suas competidoras que as estratégias serão tomadas. Também no âmbito regulatório, a informação sobre as firmas reguladas é de grande importância para as agências reguladoras. Mas o fato é que, na maior parte dos casos, o custo de obtenção das informações relevantes é muito elevado.

Às empresas é interessante ocultar as informações a seu respeito, de forma que suas concorrentes não se beneficiem dessas informações. Por esta razão, cada empresa tenta guardar o máximo possível as informações que dizem respeito a sua estrutura de custos, pesquisa e desenvolvimento, capacidade financeira e demais aspectos que possam influenciar as estratégias de suas concorrentes.

O regulador, ciente da sua situação com relação à assimetria de informações, deve buscar evitar cair numa situação de captura regulatória: ou seja, pautar suas ações a partir dos interesses da empresa regulada em detrimento do interesse público. Três objetivos que passam a ser enfrentados pelo regulador são então destacados na literatura (LEVÊQUE, 1999):

- a) alocação eficiente de recursos;
- b) aumento do desempenho técnico das empresas reguladas, visando à redução de custos; e
- c) minimização dos efeitos distributivos da repartição das rendas entre produtores e consumidores.

Na prática, contudo, esses objetivos podem se tornar contraditórios, devido em especial, ao caráter incompleto dos contratos. Os principais modelos teóricos desenvolvidos a partir dessa corrente teórica são baseados na hipótese de que os contratos podem cobrir o conjunto de contingências suscetíveis de ocasionar eventuais conflitos entre os atores econômicos.

Conforme afirmam Werin e Wijkander (1992, p. 359) a Teoria Econômica ignorou os contratos por muitos anos. Influenciados pelo trabalho de Ronald Coase, os economistas e cientistas das organizações passaram a ver as transações como reguladas não somente pelo sistema de preços, mas também pelos mecanismos lastreados nos contratos. Sztajn, Zylbersztajn e Azevedo (2005), sustentam que a partir do trabalho de Coase, abriu-se o caminho para o tratamento mais realista do fenômeno que denominamos firma vista como feixe particular de contratos cuja

coordenação reflete as limitações impostas pelo ambiente institucional e os objetivos estratégicos. Formas alternativas de coordenação (governança) e ambientes institucionais distintos trarão resultados diferentes para as organizações, daí a importância do tema para o estudo das estratégias.

Azevedo (2005) destaca que a literatura de contratos é extensa e indica algumas referências como Salanié (1997) e Laffont e Tirole (1993), que expõem a teoria dos contratos em sua vertente mais ortodoxa, fundada sobretudo em problemas decorrentes da assimetria de informação. Uma visão mais sintética e menos formal é apresentada por Sappington (1991) e em Milgrom e Roberts (1992), já na vertente que privilegia os custos de transação relativos à incompletude dos contratos e dificuldades de adaptação, a principal referência é Williamson (1979). Uma visão crítica bastante abrangente sobre o tema, procurando incluir todas as vertentes econômicas do estudo de contratos, pode ser encontrada em Brousseau (1993).

#### **2.4.1 Teoria da agência**

O regulado tem um conhecimento profundo de suas atividades, etapas de produção e estrutura de custos, enquanto o regulador não possui essas informações. Isto significa que as decisões tomadas pelo regulador muitas vezes se subordinam ao conjunto de informações fornecidas pelos regulados (PINTO; PIRES, 2000). O regulador não dispõe de instrumentos de mensuração (mecanismos formais para medir) do “esforço” dos regulados. Portanto, o ideal é a criação de um sistema que induza a firma a revelar as informações que o regulador necessita ou a induza a ser eficiente e repartir ganhos de eficiência com consumidores.

Os autores defendem que em função da assimetria de informações o regulador é obrigado a recorrer a outra(s) forma(s) de obter informações (que não seja através da firma regulada, a fim de evitar o risco de captura). Contudo, isso possui um custo, pois os órgãos reguladores precisam ser bem aparelhados sobre as questões setoriais para, desta forma, reduzir as assimetrias de informações quanto às questões técnicas, econômicas e financeiras das empresas. Entretanto, cabe notar que o problema da assimetria de informações nunca é eliminado. Desta

forma, o regulador deve ser capaz de arbitrar sobre as questões de sua competência sem dispor do mesmo conjunto de informações da firma regulada.

Os agentes econômicos são os indivíduos, grupos de indivíduos ou organismos que constituem, do ponto de vista dos movimentos econômicos, os centros de decisão e de ações fundamentais.

A teoria econômica do principal-agente busca analisar determinados tipos de relações hierárquicas entre agentes econômicos. Esta teoria é particularmente importante para o estudo da regulação, pois a relação da agência reguladora com as empresas contém as características de uma relação principal-agente, o que sugere que este modelo geral pode ser usado para entender as formas particulares de regulação na vida real. O modelo é ainda mais pertinente porque as outras relações entre participantes do processo também detêm estas características (PEREIRA FILHO, 2004).

A relação principal-agente é mutuamente vantajosa se puder ser estruturada de forma a contornar os problemas inerentes a este intercâmbio. Em geral, existe um contrato entre as partes, que determina qual a tarefa e como vai ser a remuneração. Este contrato pode ser tanto um contrato formal por escrito e com validade jurídica, como um contrato tácito.

Como tanto o principal como o agente são economicamente racionais, ambos entendem os incentivos enfrentados por um e outro. O principal sabe que o agente tem motivos para agir de modo oportunista e que ele assim vai agir se lhe for dado espaço. Sendo assim, existe a possibilidade que muitas relações que podem ser vantajosas para os dois lados, deixem de se realizar devido à incapacidade de ambos os lados estabelecerem um contrato que seja capaz de mitigar os incentivos oportunistas do agente.

A assimetria de informação reside no fato que uma agência não observa o custo da empresa e não tem informação suficiente para determinar um preço que beneficie o consumidor sem falir a empresa. Esta tem um forte incentivo de sobre-declarar seu custo para que agência coloque um preço mais alto. O custo de monitoração é muito alto para ela. Além disto, a empresa tem poucas razões para buscar se tornar mais eficiente uma vez que seus custos vão sempre ser cobertos (MULLER, 1997).

A não-existência de informações corretas e suficientes para orientar a decisão dos agentes econômicos limita sua capacidade de agir de modo eficiente, sendo fonte de mau funcionamento dos mercados e perda de bem-estar.

A assimetria de informações implica que os vendedores de serviços desconhecem o verdadeiro e preciso risco de cada comprador.

Disponer de informações relativas aos produtos, direitos de propriedade e sobre as ações das partes é uma condição fundamental para não haver dificuldades ao fazer cumprir os contratos. Via de regra, essas informações não podem ser obtidas sem custos, o que consiste em uma dificuldade para o estabelecimento do acordo (negociação que antecede o contrato) e para a constatação de se os termos do contrato estão de fato sendo cumpridos (BARZEL, 1982).

#### **2.4.2 Custos de Transação**

Coase já havia identificado que as transações apresentavam custos. No entanto ainda era necessário explicar como surgiram esses custos e o que determinava a sua magnitude. Somente assim seria possível inferir qual deveria ser a forma organizacional adotada (VASCONCELLOS, 2005).

Uma das maiores contribuições teóricas, foi a proposta de Williamson (1985), na qual, além das questões acerca da integração vertical, também são relacionados problemas relativos ao comportamento imprevisível dos agentes, à existência de ativos específicos a uma relação e à impossibilidade de elaboração de contratos completos.

Partindo da crítica coasiana da “firma” como função de produção, Williamson elabora a Teoria da Economia dos Custos de Transação, um componente da Nova Economia Institucional. O autor ressalta que as instituições importam (tal como os velhos institucionalistas) e destaca que essas são suscetíveis de análise (à diferença dos velhos institucionalistas).

Zylbersztajn e Sztajn (2005) relatam que com base na decodificação das características das transações (especificidade dos ativos, frequência e risco), somada aos pressupostos comportamentais de racionalidade limitada e

oportunismo, Williamson (1979) apresenta o construto teórico que busca explicar o alinhamento entre as características das transações e as formas de governança, sob a égide do comportamento eficiente de minimização de custos de produção e de transação. Não ignora a Economia Neoclássica, mas adiciona realismo a ela.

A abordagem proposta por Williamson (1985) pode ser encarada como uma teoria econômica de contratos através da dimensão intertemporal da coordenação, na qual a unidade de análise é a transação. As transações abordadas na análise de Williamson não são meramente as transações *spot*, mas especialmente as duradouras. Tais transações devem ser entendidas como relações contratuais. Os contratos representam relações entre os agentes que implicam obrigações e devem ser definidos como uma espécie de “promessa de conduta futura”. Nessa abordagem contratual, a coordenação aparece como resultado da ação de instituições que possibilitam a manutenção destas promessas bem como seu ajuste ao longo do tempo (PINTO JR; PIRES, 2000).

A análise de Williamson (1979) introduz também o comportamento oportunista dos agentes. Segundo este pressuposto os agentes tendem a “fugir das responsabilidades” e buscam obter o máximo de benefícios. A questão do oportunismo, que pode ocorrer *ex ante* ou *ex post*, surge também em função da dificuldade de definição dos direitos de propriedade e da presença de informação incompleta e assimétrica entre os agentes que fazem parte da transação.

Outro ponto levantado pelo autor é a existência de ativos específicos, que são relacionados ao grau em que a transação determina o emprego de ativos especializados, os quais, uma vez utilizados em alguma atividade econômica, são dificilmente conversíveis em outras e, quando a conversibilidade é possível, ela é acompanhada de perdas. Além disto, eles geram um excedente na transação na qual são específicos.

A economia dos custos de transação desenvolveu-se consideravelmente a partir de 1985, expandindo seu campo de aplicação para as diversas áreas da Economia e da teoria das organizações. Suas contribuições à organização industrial são particularmente intensas no estudo da integração vertical e de contratos de exclusividade, apresentando conclusões bastante diferentes das apontadas pela organização industrial tradicional. Em resumo, essas formas organizacionais

poderiam ter a função de reduzir custos de transação, sendo, portanto, soluções eficientes (VASCONCELLOS, 2005).

## 2.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme pudemos avaliar no decorrer do capítulo, a relação entre Agência Reguladora e o mercado Regulado é uma tarefa difícil por conta das assimetrias de informação existentes entre ambos, sendo que a literatura vem conferindo especial atenção ao tema.

Para que o regulador possa exercer uma regulação eficiente, defendendo o interesse público, é indispensável à existência de uma boa base de informação e um regime de incentivos que induza as firmas reguladas a fornecerem informações necessárias.

As decisões tipicamente corporativas não são, em princípio, partilhadas com o regulador e nem submetidas à sua apreciação. Assim sendo, pela lógica da regulação, a empresa privada prestadora de serviços públicos que se submete à legislação, às regras editadas pela agência de regulação e às cláusulas constantes de seu contrato de concessão não tem, a não ser excepcionalmente, nenhuma obrigação de compartilhar qualquer informação com o órgão regulador.

É de se esperar, entretanto, que a assimetria de informações tenda a se reduzir, na medida em que evoluam os processos de aprendizagem, experiência setorial e o aperfeiçoamento da base de informações. Porém, as dificuldades quanto aos comportamentos estratégicos permanecem, pois os principais *players* têm diversificado, de maneira agressiva, suas atividades. Esse não é um fenômeno brasileiro. Outros órgãos reguladores têm se deparado com o mesmo tipo de problema, uma vez que esses atores têm buscado a internacionalização de suas atividades.

A proposta deste trabalho é analisar a relação do órgão regulador do setor de telecomunicações – ANATEL- e os agentes (operadoras) num contexto de assimetria de informações.

Assim sendo, é fundamental o estabelecimento de princípios básicos que possam pautar a atuação consistente dos órgãos reguladores e permitir assegurar os objetivos fixados pelas reformas setoriais e eliminar esse descompasso de know how regulatório.

### **3 MODELO REGULATÓRIO DE TELECOMUNICAÇÕES ADOTADO NO BRASIL**

#### **3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

O objetivo deste capítulo é apresentar o processo de evolução dos serviços públicos de telecomunicações, o descarte do modelo do monopólio público, substituído pelo regime de competição regulada, a modernização do segmento e o papel desempenhado pelo novo modelo de regulação do setor no país, com destaque para a evolução das telecomunicações, a criação do Sistema Telebrás, as privatizações e o marco regulatório instaurado com a criação da ANATEL.

Por se tratarem de quesitos indispensáveis à compreensão de um setor extremamente complexo, inicialmente são inseridos os conceitos e características sócio-econômicas do mercado de telecomunicações onde se procura traçar um panorama do setor no país com base na Lei Geral de Telecomunicações, Lei n. 9.472, de 16 de junho de 1997, conceitos indispensáveis à compreensão deste setor extremamente complexo, devida à contribuição da ciência e da tecnologia ao seu aprimoramento.

O subitem 3.5, dedica-se a tratar da reforma do setor de telecomunicações, fazendo uma análise do período que antecedeu à reforma daquele setor, para que fiquem claras as razões das modificações procedidas pelo Estado e a reestruturação da exploração dos serviços, de que tratam os subitens 3.6.1.e 3.6.2..

O novo modelo de regulação e a ANATEL são descritos a partir da seção 3.7 e finalmente na seção 3.8 é apresentada uma síntese conclusiva acerca dos assuntos tratados no capítulo.

### 3.2 CONCEITO DE TELECOMUNICAÇÕES

No mundo todo, os setores de prestação de serviços vêm sendo amplamente influenciados pelas descobertas tecnológicas e pela proliferação de novas formas de divulgação de informações, mas certamente nenhum deles teve de adequar-se tão rapidamente a essas transformações quanto o setor de telecomunicações, que é gerador e beneficiário desse novo paradigma. Esse movimento tem sido chamado de Terceira Revolução Industrial<sup>12</sup>, caracterizado pela surpreendente velocidade de criação e disseminação das conquistas tecnológicas.

Em razão das constantes descobertas no setor, torna-se difícil elaborar um conceito específico de telecomunicações. Segundo Floriano Azevedo Marques Neto, “é impossível adstringir, restringir ou colocar em texto legal definições que abranjam tais transformações tecnológicas, pois a regulamentação destes serviços tem que ser cambiante o suficiente para seguir o fluxo da evolução tecnológica”.

Em trabalho publicado no final da década de 80, Maurício Mesquita Moreira já lembrava que definir telecomunicações tornara-se uma tarefa ainda mais árdua com a difusão da tecnologia microeletrônica, que acabou com as fronteiras existentes entre as indústrias do setor eletrônico (semicondutores, computadores, telecomunicações, eletrônica de consumo). Para ele, definir a indústria de telecomunicações há algumas décadas atrás, não era uma questão problemática. Tal segmento industrial era facilmente identificável, quer se privilegiasse a ótica do mercado, quer se optasse pelas características tecnológicas do processo de produção. Nos anos 80, a situação já não era mais a mesma. A interação entre progresso técnico e concorrência interfirma revolucionou as condições de oferta e demanda do setor; num processo de convergência tecnológica com outros segmentos da indústria eletrônica.

Aliás, até meados de 1946 a maioria das leis brasileiras referia-se às telecomunicações ao versar sobre as comunicações, que incluíam a navegação

---

<sup>12</sup> A Terceira Revolução Industrial teria surgido imediatamente após a Segunda Guerra Mundial, mas somente a partir de 1980 teria começado a causar impacto no modo de organização da atividade econômica pela sociedade. Seria caracterizada pela invasão de robôs na engenharia, computadores e softwares avançados e demais máquinas inteligentes capazes de realizar funções conceituais, gerenciais e administrativas.

aérea e as vias férreas. Comunicar significa tornar comum, fazer saber, e é definido por João Victorio Pareto Neto (1981) como a transmissão ou recepção de informações, sinais ou mensagens. É toda forma de exteriorização do pensamento; isto é, comunicação é a correspondência entregue pelo carteiro, é o olhar, o gesto

A Lei Geral das Telecomunicações, Lei 9.472, de 16 de junho de 1997, definiu telecomunicações como a transmissão, emissão ou recepção, por fio, radioeletricidade, meios ópticos ou qualquer outro processo eletromagnético, de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza (art.60). O impulso para a utilização de processos eletromagnéticos foi dado por Heinrich Hertz, físico alemão que revolucionou o conceito de meio de transmissão. Impressionado com as teorias de Maxwell, segundo as quais a energia elétrica poderia se propagar pelo espaço vazio na forma de ondas eletromagnéticas, ele descobriu que se aproximasse as pontas de dois eletrodos ligados a um gerador de alta tensão saltava uma faísca entre elas, que variava com a sua orientação e com a distância, podendo ser propagada e captada. Essas ondas ficaram conhecidas como “ondas hertzianas” e revolucionaram as atuais transmissões de rádio, TV, satélites e radar.

Os serviços de telecomunicações compreendem, por sua vez, conforme o disposto no art. 60 da Lei n. 9472/97, o conjunto de atividades que possibilita a oferta de telecomunicações. Excluem-se desses serviços, por determinação do art. 3 da Resolução n. 73, de 15 de novembro de 1998, o provimento de capacidade de satélite e a atividade de habilitação ou cadastro de usuário e de equipamento para acesso a serviço de telecomunicações, bem como os serviços de valor adicionado, que constituem as atividades que acrescentam utilidades relacionadas ao acesso, armazenamento, apresentação, movimentação e recuperação de informações (serviço 0900, por exemplo).

Os serviços de acesso à Internet foram classificados, pelo Ministério das Comunicações, como serviços de valor adicionado. A Norma nr. 004/95, aprovada pela portaria nr. 148 de 31 de maio de 1995, do Ministério das Comunicações, define o Serviço de Conexão à Internet como “nome genérico que designa serviço de valor adicionado que possibilita o acesso à Internet a usuários e provedores de serviço de informações”. Segundo a mesma norma, internet é o nome genérico que designa o conceito de redes, os meios de transmissão e comutação, roteadores, equipamentos

e protocolos necessários à comunicação entre computadores, bem como software e os dados contidos nestes computadores.

Conforme se pode desprender desses conceitos, o significado de telecomunicações passa pela análise de seu conteúdo (símbolos, caracteres, sinais, sons, imagens e informações) e do meio utilizado (fio, radioeletricidade e satélite).

O Decreto nr. 52.026/63, que teve importante papel na definição dessa atividade no Brasil, determinou que a sua classificação fosse feita levando-se em conta três aspectos : a sua natureza (telefonia, telegrafia, difusão de sons e imagens, fac-símile, telecomando e radiodeterminação), os fins a que se destina (serviço público, serviço público restrito, serviço limitado, serviço privado, serviço especial e serviço Rural) e o seu âmbito geográfico (serviço interior e serviço internacional). Existem outras formas de se classificar os serviços de telecomunicações, de acordo com o regime jurídico de prestação ( público e privado) e segundo a abrangência ( interesse coletivo e interesse restrito).

### 3.3 CARACTERÍSTICAS SÓCIO-ECONÔMICAS DO MERCADO DE TELECOMUNICAÇÕES

Mitchell e Vogelsang (1991) relacionam algumas peculiaridades de cunho sócio-econômico do setor de telecomunicações:

a) trata-se de um serviço essencial e estratégico, como água, gás, energia e demais serviços de interesse público. A telecomunicação tem dupla função, pois ao mesmo tempo em que se apresenta como um serviço público em si mesmo, também se mostra como atividade-meio para outros setores da economia nacional (transmissão de transações comerciais entre empresas, entidades financeiras e o governamentais);

b) universalização estratégica do serviço e a conquista empresarial do mercado: como serviço de interesse público, essencial a sua universalização, através do oferecimento da atividade ao maior número de pessoas, com modicidade das tarifas. A peculiaridade do setor de telecomunicações está no fato de essa necessidade pública, coincidentemente, coadunar-se com o interesse privado das

prestadoras em conquistar o mercado. Em razão dos altos custos na prestação dos serviços de telecomunicações (compra, manutenção e atualização de equipamentos e de redes), bem como das constantes despesas de venda de produtos, como marketing, descontos e promoções, tais empresas necessitam atingir o maior número de consumidores possível para gerar fonte de renda capaz de lhes garantir lucratividade. Isso somente se dá através da diversificação das atividades oferecidas (universalização), como também pela facilidade na aquisição do produto ou do serviço (modalidade tarifária);

c) setor sujeito a constantes inovações tecnológicas (desenvolvimento de novos serviços, como telefonia celular, internet, TV digital, multimídia, satélites, etc.), pois se insere num contexto internacional. Essa diversidade de produtos e serviços e, conseqüentemente, a necessidade de modernização do parque industrial e do sistema de transmissão somente é possível em um mercado flexível, apto às novas tendências na prestação e fiscalização;

d) alta diversidade mercadológica: as prestadoras são consideradas empresas multiprodutos, já que à rede básica de telecomunicações podem ser conectados diversos aparelhos, como telefones convencionais e celulares, computadores, centrais comutadoras privadas, automáticas (PABX) ou não (PBX) e outros serviços de mídia. Ademais, os serviços também variam com relação ao período em que ele é prestado, tipo de cliente, distância percorrida pela ligação dentro da rede, etc. Assim, uma chamada internacional a cobrar da cidade do Rio de Janeiro para Londres, na Inglaterra, em determinado horário, é um produto totalmente diferente de uma chamada com as mesmas características (origem, duração e destino) em outro horário, que, por sua vez, é distinta de uma chamada local para um telefone celular, no mesmo horário e de semelhante duração;

e) as telecomunicações apresentam estrutura vertical complexa: diferenciando-se dos outros serviços de utilidade pública, o setor de telecomunicações não possui uma fonte geradora propriamente dita (com exceção do segmento de radiodifusão), já que em qualquer extremidade da rede pode se originar tráfego telefônico para qualquer outra ponta;

f) a demanda pelos serviços de telecomunicações caracteriza-se por um comportamento estocástico, ou seja, ela pode variar em grandes proporções conforme a hora do dia, o dia da semana ou do ano. A característica impõe sérias

implicações ao dimensionamento da rede, pois, por um lado, gera economias de escala, enquanto, por outro, torna recomendável a adoção de preços diferenciados sujeitos à restrição da capacidade do serviço prestado;

g) a necessidade de uma infra-estrutura suficientemente capacitada para tráfego telefônico (terminais, linhas de transmissão, antenas e sistemas integrados de diferentes modalidades de serviços de telecomunicações) em razão da complexidade da prestação dos serviços de telecomunicações. Para tanto, a política de investimentos deve ser fortemente encorajada por parte do Estado que, como órgão fiscalizador, deve promover condições apropriadas para tal mister, sem prejudicar a eficiência do serviço (interesse público);

h) custos afundados: o setor em comento é caracterizado pelos altos custos na prestação e manutenção dos serviços, em razão da necessidade constante de investimentos em tecnologia, instalação e planejamento de redes, utilização de equipamentos sofisticados, assistência técnica e outros custos indispensáveis para a manutenção das atividades de telecomunicações. Ressalte-se que os referidos custos, em sua maioria, são fixos, pois independem do fluxo dos serviços prestados;

i) o setor apresenta um grau de obsolescência elevado, em virtude de constante processo de inovação tecnológica que vem ocorrendo em nível internacional. Portanto, constata-se uma depreciação acelerada dos equipamentos e sistemas de transmissão, o que demanda pesados investimentos pelas operadoras.

Assim, segundo Lefeld (2003), observou-se por parte das empresas do Sistema Telebrás certa falta de percepção dessas características do mercado brasileiro, que estão diretamente em consonância com o desenvolvimento tecnológico e a necessidade constante de capitais. Em razão da conveniência do monopólio estatal, a competição entre as empresas prestadoras era quase inexistente, dificultando a modernização da prestação do serviço e em consequência o setor de telecomunicações brasileiro viu-se em processo de obsolescência em relação aos demais países como Estados Unidos e Comunidade Européia.

### 3.4 A PRECARIIDADE DAS TELECOMUNICAÇÕES NO PAÍS – BREVE HISTÓRICO

Segundo Wald (2004), até o início da década de 60, o serviço de telefonia era, por determinação constitucional (sob a égide da Carta de 1946), de competência da União, Estados e Municípios, sendo a sua prestação realizada diretamente ou mediante outorga. Este modelo permitia que empresas surgissem no setor, porém não prevendo para as mesmas qualquer forma de fiscalização quanto à cobrança pelos custos e qualidade dos serviços prestados. Cerca de mil e duzentas empresas telefônicas atuavam no país sem que tivessem que se submeter às diretrizes básicas possibilitando integração ou planejamento em comum que visassem ao desempenho eficiente do sistema.

O autor relata que diante desse panorama se verificou a necessidade da edição de uma lei que ensejasse o desenvolvimento ordenado das telecomunicações no Brasil, retirando este segmento da precariedade de atendimento que era sua característica. O Congresso Nacional aprovou, então, a Lei n. 4.117, em 27 de agosto de 1962, que instituiu o Código Brasileiro de Telecomunicações, instrumento responsável pela organização dos serviços telefônicos, colocando-os sob o controle da autoridade federal.

Em 1972, devido à influência dos serviços prestados na área de telefonia urbana, a Lei n. 5.792, de 11 de julho, criou uma sociedade de economia mista, a Telecomunicações Brasileiras S.A.– TELEBRÁS, vinculada ao Ministério das Comunicações (criado pelo Decreto-Lei n. 200), cuja função era o planejamento, instauração e operação do Serviço Nacional de Telecomunicações – SNT. Em cada Estado, foram criadas “empresas-pólo”, que incorporaram as empresas já operantes, mediante a aquisição de seus acervos ou de seus controles acionários.

No início da década de 90, o atendimento telefônico atingia somente um número restrito de pessoas e essa situação se agravou ainda mais quando a nova economia e a globalização das atividades produtivas e financeiras conferiram às telecomunicações um papel relevante perante o cenário mundial. O acesso aos serviços de telecomunicações pelas classes menos favorecidas também era deficiente.

### 3.5. A REFORMA DO SETOR DAS TELES NO BRASIL

A reforma do setor de telecomunicações pode ser conceituada como o conjunto de instrumentos de política econômica que, utilizados durante um longo período de tempo e de maneira incisiva, devidamente apoiados no ordenamento jurídico, foi capaz de promover alterações sensíveis nessa área (CORDOVIL, 2005).

A reforma envolveu três aspectos básicos segundo Almeida e Baptista (1995, p. 4):

- o surgimento das novas tecnologias de informação, com a convergência<sup>13</sup> das telecomunicações, da informática e do audiovisual;
- a adoção de novas estratégias concorrenciais da indústria, envolvendo a globalização das empresas e a entrada de novos competidores; e
- a redefinição do quadro institucional e jurídico que regulamenta as telecomunicações, por meio da desestatização, privatização e regulação.

O setor de teles que era um monopólio do governo, e atuava como órgão regulador e proprietário das empresas de telecomunicações, principalmente aquelas ligadas ao Sistema Telebrás, conforme previsto na Constituição Federal de 1988 (art. 21, XI e XII, a). Esse Sistema era formado por uma *holding*, a Telebrás, uma empresa que explorava serviços de longa distância, nacional e internacionalmente – EMBRATEL; vinte e sete empresas estaduais ou locais; e mais quatro empresas independentes, das quais três estatais e uma de natureza privada.

Embora esse Sistema tenha proporcionado um aumento da planta de terminais telefônicos, possibilitando que o Brasil fosse reconhecido como um dos detentores de uma das maiores redes telefônicas em todo o mundo, integrando todas as regiões do país, a demanda pelo tráfego telefônico alcançou patamares maiores do que se podia suprir devido ao aumento populacional e à demanda (esta reforçada pelas empresas que se instalaram no país e requisitavam mais acessos e serviços que antes). Tornou-se, pois, necessário que fossem redimensionados os serviços mediante a reestruturação eficiente, o que exigiria um reforço de

---

<sup>13</sup> Convergência é o movimento de desenvolvimento da informática e das telecomunicações, causando o surgimento de serviços e aplicações conjuntas e, conseqüentemente, de novos mercados.

investimentos à altura da ampliação e diversificação do setor dominado por empresas sob controle do Estado. A falta de investimentos ao longo do tempo foi atribuída em parte à questão tarifária, que, embora calcada em normas do CONTEL<sup>14</sup>, não contemplava, na fixação de tarifas, os custos dos serviços, levando as empresas a deixar de efetuar o aporte de capital que suportasse a melhoria e atualização da rede e dos serviços. Por outro lado, o mecanismo de aferição do desempenho das empresas não se detinha ao cumprimento de metas, nem visava a favorecer um ambiente de competitividade entre elas, que poderia levar a uma excelência na prestação de serviços, impedindo o autofinanciamento.

Tanto a EMBRATEL como a TELEBRÁS tiveram um papel importante na unificação e na criação de uma rede básica e relativamente eficiente de telefonia para o país. No entanto, no final dos anos 80, o modelo puramente estatal dava sinais claros de esgotamento, pois a TELEBRÁS e as suas subsidiárias não tinham mais condições de atender à demanda, por falta de investimentos.

Buscando corrigir esta dinâmica, através de maiores investimentos para o setor e, impulsionado pela premência de uma regulamentação para atrair a iniciativa privada, decorridos sete anos da promulgação da Constituição de 1988, foi editada a Emenda Constitucional n. 8/95, como fruto também do Acordo sobre Telecomunicações<sup>15</sup>, assinado em sede da Organização Mundial do Comércio – OMC, ao qual o Brasil se comprometeu, nos termos do Protocolo n. 4/97<sup>16</sup>.

A promulgação da Emenda Constitucional n. 08 de 15.08.95, deu início a uma radical transformação institucional da prestação de serviços de telecomunicações no Brasil. Os serviços de telecomunicações encontravam-se, até então, submetidos a um regime de exploração monopólica sob a titularidade da própria União Federal, sendo operados em sua quase totalidade, por intermédio das empresas pertencentes ao Sistema Telebrás.

Ao acrescentar o inciso XI ao artigo 21 da Constituição Federal, a Emenda flexibilizou o monopólio estatal, permitindo que a exploração dos serviços fosse operada diretamente pela União, ou delegada a empresas privadas, mediante

---

<sup>14</sup> CONTEL - Conselho Nacional de Telecomunicações.

<sup>15</sup> Referido acordo foi lastreado na importância das particularidades do setor de telecomunicações, como atividade econômica independente e meio de transporte de outras atividades econômicas.

<sup>16</sup> Umberto Celli Junior, A Nova Organização dos Serviços de Telecomunicações, Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n.211, p. 151-161, jan./mar. 1998.

concessão, permissão ou autorização. Ao mesmo tempo, ensejou a era de verdadeira regulamentação desse mercado, quando previu que seria criado órgão competente para esta missão, em virtude de lei.

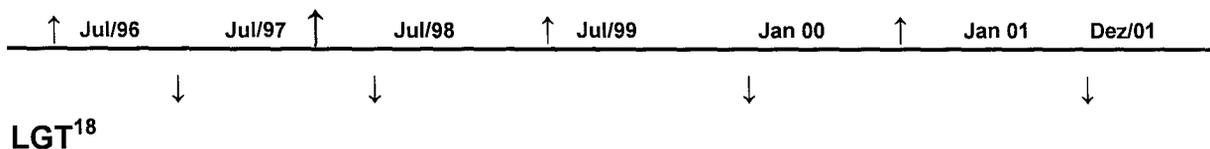
Dando prosseguimento ao programa de governo de reestruturação dos serviços de telecomunicações, foi elaborada a Lei n. 9.295, publicada em 06 de agosto de 1996, objetivando a participação de investidores privados nos serviços de telefonia móvel celular e dos serviços de satélite e limitados, que possibilitou, em 1997, as licitações relativas ao Serviço Móvel Celular para as regiões da Banda B. Completando o processo, em 16 de julho de 1997 foi aprovada a Lei n. 9.472 (que alterou a Lei Mínima), conhecida também como Lei Geral das Telecomunicações, que reformulou integralmente o setor.

A cronologia da abertura para a exploração dos serviços de telecomunicações pela iniciativa privada e a conseqüente extinção do monopólio estatal foi explicitado por Wald (2004) conforme figura 1:

**Competição na  
Longa Distância  
Lei Mínima**

**Licitação SMP<sup>17</sup>**

**Licitação da  
Banda B**



**Privatização TELEBRÁS**

**STFC**

**STFC<sup>19</sup> - espelhos, celular**

**Fim do duopólio**

**Fim do duopólio**

FIGURA 1: Cronologia dos serviços de telecomunicações. Fonte: Wald (2004)

Ainda Wald (2004) interpreta que a reestruturação consistiu em cinco fases principais:

- Introdução da competição da telefonia celular (Banda B);
- Criação da agência reguladora (ANATEL);
- Privatização do Sistema TELEBRÁS (empresas de telefonia fixa, celular banda A e de Centro de Pesquisas CPqD);
- Introdução da competição na telefonia fixa (empresas espelho e espelhinhos) e
- Aumento da competição na telefonia móvel.

<sup>17</sup>Serviço Móvel Pessoal.

<sup>18</sup> Lei Geral de Telecomunicações - Lei n. 9.472, de 26 de julho de 1997.

<sup>19</sup> Serviço Telefônico Fixo Comutado.

Faria (2002, p. 142) argumenta que as verdadeiras causas da desestatização e posterior privatização de diversos setores brasileiros, estão relacionadas ao exaurimento da capacidade estatal de exploração e investimento em certas áreas. Era preciso alterar o regime de propriedade pública para a privada, com o escopo de retirar das mãos do Estado o serviço que podia trazer resultados mais satisfatório com a gestão pelos particulares.

### 3.6 A FORMULAÇÃO DO NOVO MODELO REGULATÓRIO

A Lei Geral de Telecomunicações – LGT, Lei n. 9.472 de 16 de julho de 1997, introduziu os princípios fundamentais da reestruturação dos serviços das teles:

- a) a garantia de acesso a toda população a serviços de telecomunicações adequados, com tarifas e preços razoáveis;
- b) a promoção da competição dentro dos padrões de qualidade;
- c) o fortalecimento do papel regulador do Estado mediante a atuação de Agência específica;
- d) a criação de oportunidades de investimento, estimulando o desenvolvimento tecnológico e industrial; e
- e) a aplicação de normas de proteção à ordem econômica, visando impedir formas de concentração.

O objetivo desta lei foi de promover o desenvolvimento das telecomunicações, mediante a abertura do mercado com a privatização das empresas, o que possibilitaria alcançar uma moderna e eficiente infra-estrutura capaz de oferecer aos usuários serviços adequados e a preços justos em todo território nacional e dentro de um ambiente competitivo e universal.

Destacam-se como principais aspectos desta Lei :

- a criação da Agência Nacional de Telecomunicações (órgão regulador);
- organização dos serviços de teles; e

- definição dos princípios que regem os serviços.

Entretanto, precedente à verificação do conteúdo da LGT é imprescindível verificar quais os fatores nacionais e internacionais que levaram ao modelo de regulamentação por ela adotado.

### **3.6.1 Elementos motivadores à formulação do novo modelo regulatório**

Não obstante toda a dimensão do mercado de telecomunicações, caracterizado pela alta tecnologia e dinamismo, ressalta-se que a abertura desse setor também esteve diretamente relacionada com as pressões internacionais para a desregulamentação do monopólio estatal e, conseqüentemente, para a supressão das barreiras para a entrada de investimentos estrangeiros.

Pode-se, sinteticamente, delinear quatro razões para a reestruturação do Sistema TELEBRÁS (PIRES, 2000, p. 58):

a) criar empresas com porte significativo, considerando o contexto internacional, que lhes permitisse ter a capacidade de gerar recursos próprios e efetuar investimentos em todas as áreas do país;

b) viabilizar, no mercado interno, diversas alianças com *players* globais<sup>20</sup> possibilidade que seria reduzida a uma só parceria se fosse mantida uma única empresa no caso de monopólio estatal);

c) aumentar a eficiência regulatória ao permitir o recurso de comparação entre as operadoras atuantes no mercado e ao diminuir a assimetria de informação pró-firma dominante;

d) abertura do mercado brasileiro de telecomunicações à iniciativa privada, favorecendo a política de investimentos nacionais e internacionais, por meio da injeção de capitais e know-how em tecnologia de comunicações, de acordo com os padrões internacionais de qualidade e desenvolvimento. A introdução do setor nacional de telecomunicações no mercado competitivo mundial somente é possível

---

<sup>20</sup> Players globais ou global players são as empresas de telecomunicações que atuam em nível mundial ( multinacionais). São verdadeiras competidoras globais

com prestadoras com grande aporte financeiro e tecnológico, para superar as constantes inovações desse setor.

Constata-se que o posicionamento adotado na reestruturação do setor favorece sobremaneira a concentração da propriedade cruzada dos grupos empresariais de telecomunicações, comunicação de massa e informativa, pois estimula a participação crescente das competidoras globais, diretamente ou associadas aos grandes grupos nacionais, na medida em que barreiras à entrada de capital estrangeiro são eliminadas (LIMA, 1998).

A liberalização da entrada de investimentos estrangeiros tem como uma das causas principais o fato de terem sido contratados pela Administração Pública, quando da formulação do quadro regulatório do setor, consultores internacionais para auxiliarem o Governo na definição do Projeto da Lei Geral de Telecomunicações (PL n. 2.648/96).

### **3.6.2 O papel da consultoria internacional na elaboração do projeto da LGT**

O Ministério das Comunicações celebrou um Acordo Administrativo com a União Internacional de Telecomunicações – UIT, <sup>21</sup> visando à obtenção de apoio técnico e metodológico para possibilitar a modernização do setor de telecomunicações. Esse acordo foi formalizado em junho de 1996, quando assinado o Termo de Cooperação (UIT N. 9-BRA/95/05).

Lehfeld (2003, p.55), destaca que a União Internacional de Telecomunicações tem por principal prerrogativa o estabelecimento, em nível internacional, da padronagem técnica para os serviços de telecomunicações, com os tipos de sistemas de transmissão inter-países, a fixação das órbitas de frequências para os serviços de telefonia celular e padrões de qualidade dos diversos segmentos do setor de telecomunicações.

---

<sup>21</sup> Conforme interpretação do Ministério das Comunicações, a contratação do referido Órgão Internacional não exigia licitação, já que se tratava de prestação de serviços técnicos por profissionais ou empresas especializadas.

Organismo Internacional das Nações Unidas, é constituída tanto pelos membros dos Estados, como também por representantes das grandes empresas de telecomunicações, denominadas competidoras globais (ex. Telefônica de Espanha, Bell South, MCI WorldCom, Motorola, etc.).

Embora seja Órgão das Nações Unidas, a União Internacional de Telecomunicações, em razão da presença de competidoras globais em sua composição, proporciona ao setor um tratamento voltado para os interesses privados desses grandes agentes do mercado.<sup>22</sup> Trata-se de uma das diversas organizações internacionais, representativas de interesse de setores industriais e tecnológicos específicos. Nesse sentido verifica-se que há uma redefinição das telecomunicações, passando de serviço eminentemente público para propriedade privada, podendo ser, desta forma, comercializado como qualquer outro produto.

A consultoria Internacional prevista no Termo de Cooperação UIT N. 9-BRA/95/05 tinha como objetivo auxiliar o Estado Brasileiro em quatro esferas de atuação estatal:

- no desenvolvimento do modelo econômico que daria sustentação à proposta de reforma estrutural do setor;
- na análise do impacto potencial das disposições de uma nova lei de telecomunicações sobre a oferta e demanda, utilizando o modelo econômico citado;
- na verificação das alternativas possíveis para a adequação do Sistema TELEBRÁS ao novo contexto econômico-institucional; e
- na privatização de empresas estatais, na área de telecomunicações.

Para a realização desse trabalho, a UIT contratou como principal consultora a multinacional Mackinsey & Company, Inc.<sup>23</sup> A contratação pelo Governo Brasileiro da referida consultora, através da União Internacional de Telecomunicações, revela o componente internacional do novo modelo regulatório do país, substanciado na Lei Geral de Telecomunicações. O tratamento privado das Telecomunicações pela

---

<sup>22</sup> Esse processo de privatização de um organismo internacional foi fruto da pressão dos EUA, principal interessado na abertura do mercado, formalizada com a assinatura do Acordo Geral sobre Telecomunicações, em 1997, na Rodada Uruguai.

<sup>23</sup> Uma das empresas mais importantes de consultoria do mundo, a Mackinsey & Company Inc. tem por principal atividade o assessoramento econômico e político de governos e grandes empresas.

própria UIT, em virtude da participação das competidoras globais em suas decisões, e a consultoria realizada pela Mackinsey, também voltada para os interesses das multinacionais de telecomunicações (muitas dessas, clientes da referida consultora), proporcionaram um novo modelo de reestruturação receptível à participação de investidores estrangeiros, o que se tornou prioridade na formulação da LGT.

Nesse sentido, Lima (1998, p. 6), argumenta que o referido projeto de lei e o desenho da privatização da TELEBRÁS adequaram-se perfeitamente aos objetivos de liberalização do mercado nacional de telecomunicações, promovendo por caminho legal, a possibilidade de participação – sem restrições – do capital internacional no processo, como de fato ocorreu depois da implementação da Lei Geral de Telecomunicações.

Outro elemento internacional que contribuiu para a abertura do mercado nacional de telecomunicações, iniciativa formalizada no modelo regulatório adotado pela LGT, foi a observância e o estudo de outros mercados de telecomunicações, principalmente o sistematizado nos EUA, <sup>24</sup> segundo ressalta Lucas de Souza Lehfeld (2003).

QUADRO 1: Os objetivos fundamentais da reforma estrutural e os caminhos para atingi-los

<b>Objetivos Fundamentais da reforma setorial</b>	<b>Caminhos para atingir Os objetivos</b>
A. Fortalecer o papel regulador do Estado e eliminar o papel do empresário	Privatização + Criação do órgão Regulador
B. Aumentar e melhorar a oferta de serviços C. Em ambiente competitivo, criar oportunidades atraentes de investimento, desenvolvimento tecnológico e industrial D. Criar condições para que a evolução do setor seja harmônica com as metas de desenvolvimento social do Estado	Competição  Universalização
E. Maximizar o valor de venda das empresas de telecomunicações sem prejudicar os objetivos anteriores	Planejamento e implementação do processo de privatização

Fonte: Relatório Anual da Anatel (2005)

<sup>24</sup> Como marcos regulatórios importantes em nível internacional, salientam-se o norte-americano e o europeu. Embora tenha determinadas características do sistema europeu, a reestruturação do setor de telecomunicações, nos termos da LGT, foi promovida em sua maior parte com base no modelo norte-americano, principalmente quanto à formulação dos contratos-padrão de concessão de serviços.

Esses objetivos (Quadro 1) serviram de sustentação ao desenvolvimento de um modelo econômico para o setor, feito em conjunto pela equipe do Ministério das Comunicações e por consultores internacionais supridos pela UIT - União Internacional de Telecomunicações. Esse modelo foi utilizado para embasar a proposta de arcabouço regulatório e de estrutura de mercado para o setor.

### 3.7 A CRIAÇÃO DE UM ÓRGÃO REGULADOR INDEPENDENTE PARA O SETOR DAS TELES

#### 3.7.1 A ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações

Dentre os acontecimentos primordiais da regulação no setor de Telecomunicações, temos o surgimento da ANATEL, que, assim como as demais agências reguladoras existente hoje (ANP, ANEEL, etc.), tem a natureza de autarquia especial com autonomia administrativa, independência financeira, ausência de subordinação hierárquica e mandato fixo, com característica de estabilidade de seus dirigentes<sup>25</sup>.

A ANATEL tem como objetivos primeiros:

- a) regular e fiscalizar a expansão dos serviços de telefonia;
- b) promover a competição nos serviços de telecomunicações;
- c) defender os direitos dos consumidores; e
- d) estimular o investimento privado.

Sendo suas atribuições mais importantes:

- a) implementar a política nacional de telecomunicações;
- b) representar o Brasil nos organismos internacionais de telecom;

---

<sup>25</sup> O Regulamento da ANATEL foi aprovado pelo Decreto n. 2.338, de 7 de outubro de 1997, que trata do detalhamento das competências dos diversos órgãos que compõem a sua estrutura organizacional. A Resolução n. 197, da ANATEL, editada em 16 de dezembro de 1999, cuidou de estabelecer o seu Regimento Interno, normatizando suas atividades e procedimentos, no exercício da competência que lhe foi atribuída legalmente. O atual Regimento Interno da ANATEL foi aprovado pela Resolução 270 de julho de 2001, que revogou a Resolução 197.

- c) regulamentar e fiscalizar os serviços de telecomunicações;
- d) licitar serviços, celebrar e gerenciar contratos de concessão e autorização;
- e) fixar, acompanhar e controlar tarifas de serviços;
- f) administrar o espectro de radiofrequência e o uso das órbitas;
- g) expedir normas e padrões; e
- h) certificar produtos; e
- i) reprimir infrações aos direitos dos usuários e à ordem econômica.

Coube à ANATEL preparar todos os regulamentos que balizaram a privatização das empresas estatais do Sistema Telebrás, ocorrida em Julho de 1998, e desenvolver o esforço de regulação que preparou o país para receber os investimentos e a tecnologia que elevaram as telecomunicações Brasileiras, nos anos recentes, a patamares comparáveis aos experimentados por países mais desenvolvidos (RELATÓRIO ANUAL DA ANATEL, 2006).

A Agência Nacional de Telecomunicações foi criada pela Lei n. 9.472/97, com a função de órgão regulador das telecomunicações com sede no Distrito Federal, podendo, no entanto estabelecer unidades regionais <sup>26</sup>.

Nesse sentido, cabe ressaltar suas principais características, como:

- sua natureza jurídica;
- estrutura funcional;
- competências e atribuições como órgão regulador e fiscalizador do setor de telecomunicações.

### **3.7.2 Natureza Jurídica da ANATEL**

Conforme disposto no artigo 8, da Lei n. 9.472/97, o órgão regulador do serviço de telecomunicações constitui-se numa entidade da Administração Pública

---

<sup>26</sup>. Art. 8, da LGT.

Indireta. Administração indireta é formada pelo conjunto de pessoas jurídicas de direito público ou privado, às quais a lei atribui o exercício de funções administrativas. São sempre criadas por lei específica, que lhes determina as finalidades e/ou atribui funções: no caso de execução de serviços públicos, trata-se de uma descentralização funcional, pela qual a entidade criada passa a deter a titularidade e a execução do serviço (DI PIETRO, 1996, p. 56).

A ANATEL possui independência decisória, assegurada pelos termos da referida lei, que possibilita à Agência estabelecer objetivos e prerrogativas adequadas ao exercício das operações realizadas pelas concessionárias no setor de telecomunicações. A “Agência atuará como autoridade administrativa independente assegurando-se-lhe, nos termos desta Lei, as prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência”<sup>27</sup>.

Além da independência decisória para compor conflitos entre os interesses de concessionárias e usuários, controlar as atividades realizadas no setor de telecomunicações, bem como fiscalizar a política tarifária, a ANATEL, também possui independência financeira e estrutural. Independência financeira, pois cabe a ela arrecadar e gerenciar suas receitas, bem como adquirir e alienar seus bens<sup>28</sup>. Já a independência estrutural refere a sua independência administrativa, ausente de subordinação hierárquica. É responsável também pela nomeação e dispensa de seus membros com mandatos fixos, e outras prerrogativas adequadas ao seu exercício.

### **3.7.3 A ANATEL e a promoção da competição por meio de assimetrias regulatórias**

A reestruturação do setor de telecomunicações foi evidenciada pela adoção de um instrumental regulatório, por parte da ANATEL, com fortes assimetrias pró-entrantes. Uma política de incentivo aos novos operadores, visando reduzir o poder de mercado das tradicionais operadoras de telefonia fixa (incumbentes), bem como

---

<sup>27</sup> . Art.9, da LGT.

<sup>28</sup> . Art. 19, XXIV, da LGT.

propiciar uma estrutura de mercado mais competitiva e equilibrada (tabela 2), foi aplicada.

Não obstante o padrão norte-americano adotado pelo Brasil na regulamentação do setor, esse modelo assemelha-se, em vários aspectos, à adotada no Reino Unido, em que o Órgão regulador impôs uma série de obrigações de interconexão e de cumprimento de metas universais para a empresa dominante, a *British Telecom*.

QUADRO 2: Vantagens e desvantagens das operadoras de telefonia fixa

	<b>Incumbentes</b>	<b>Entrantes</b>
<b>Vantagens</b>	<p>Rede já instalada;</p> <p>Grande fluxo de caixa;</p> <p>Grandes economias de escala</p>	<p>Possibilidade de atuação em</p> <p>Nichos mais lucrativos de mercado;</p> <p>Oportunidade para utilização exclusiva de tecnologia de ponta</p>
<b>Desvantagens</b>	<p>Ineficiências operacionais;</p> <p>Tecnologia ultrapassada não depreciada</p>	<p>Dependência da rede dos incumbentes para acessar o usuário</p>

Fonte: GUERREIRO (1998).

A política de assimetria regulatória adotada pela Anatel na telefonia fixa, recai sob seis critérios: regime de exploração, estipulação da área de atuação, proibição de expansão de atividades, incentivo a universalização, proibição de diversificação de atividades, e, por fim, utilização de novas tecnologias.

Quanto à definição do regime de exploração dos serviços, as incumbentes estão sujeitas aos direitos e obrigações do regime público, enquanto as novas operadoras terão autorizações de regime privado. Essa diferença revela que apenas as incumbentes estão sujeitas ao regime tarifário e às metas de universalização, que devem ser autofinanciadas, a curto prazo, com suas próprias receitas. Aos entrantes, por sua vez, também devem observar preços-limite para os serviços e cumprir metas, muito embora em escalas bem mais flexíveis do que as exigidas das concessionárias (Quadro 3).

**QUADRO 3: Telefonia fixa comutada prestada em regime público e privado: aspectos regulatórios**

Aspectos Regulatórios	Tipos de Regime	
	Público	Privado
Condições de mercado	Requer prévia concessão, Mediante licitação	Simple autorização
Preços e Tarifas	Regime <b>price cap</b> <sup>29</sup> , durante, no mínimo, três anos	Liberdade de preços
Obrigações de Universalização <sup>30</sup>	Prestação e financiamento Desses serviços, a curto prazo	Somente em casos excepcionais
Fiscalização	Cumprimento rigoroso do contrato, com obrigações de prestação de informação à ANATEL	Princípios gerais de atividade econômica, previstos na Constituição
Prazos	20 anos, prorrogáveis por mais um período de igual duração	Indefinido
Direitos adquiridos	Estabelecidos no contrato de concessão	Nenhum

Fonte: Pires (2000)

A definição de áreas de atuação, segundo critério assimétrico adotado, também se mostra diferenciada. Diferentemente das empresas espelho e da EMBRATEL, as demais concessionárias de telefonia fixa atuam em subconjuntos regionais. Ademais, também é permitido que uma empresa ou um grupo de empresas detenha participação acionária em mais de uma autorizada por região.

O terceiro critério regulatório assimétrico se consubstancia na expansão das atividades de telefonia fixa. A Lei Geral de Telecomunicações estabeleceu um período de transição diferenciado, no qual as concessionárias, até 31 de dezembro de 2003, e as empresas-espelho autorizadas, até 31 de dezembro de 2002, ficarão impedidas de ampliar ou diversificar suas atividades<sup>31</sup>. Não obstante, também se apresenta a assimetria quanto às novas empresas autorizadas após o ano de 2001, tendo em vista que essas não terão que obedecer a nenhuma restrição de atividade.

A quarta assimetria refere-se ao incentivo para universalização dos serviços. A possibilidade de entrada em outros segmentos de mercado está condicionada ao

<sup>29</sup> Os serviços prestados no regime público estarão sujeitos ao price cap, que é um preço-teto para os preços-médios da firma, corrigido de acordo com a evolução de um índice de preços ao consumidor (no caso IGP-DI), menos um percentual equivalente a um fator de produtividade.

<sup>30</sup> Trata-se de obrigações das concessionárias para a expansão da oferta de acessos individuais coletivos – telefones de uso público (TUP), além de fixar objetivos específicos de atendimento à demanda de zonas rurais, deficientes físicos, hospitais e escolas. Essas metas estão definidas no Plano Geral de Metas para Universalização – PMGU, instituído pelo Decreto n. 2.592, de 15 de maio de 1998.

<sup>31</sup> Art. 10, §§ 1º e 2º, do PGO – Plano Geral de Outorgas.

cumprimento de metas de universalização em cada uma das regiões do Plano Geral de Outorgas – PGO, sendo que o prazo originalmente previsto poderá ser reduzido caso haja o suprimento dessas metas antecipadamente. Entretanto o referido incentivo deverá ocorrer, na prática, apenas para as empresas autorizadas e para a EMBRATEL, pois atuam sozinhas em suas regiões. Quanto às demais concessionárias, existe em cada região, pelo menos, a atuação de uma grande empresa de telecomunicações e uma operadora independente. Assim, estas deverão ficar reféns umas das outras em sua região, pois somente quando todas as empresas atingirem as metas é que poderão expandir sua atuação.

QUADRO 4: Abertura do mercado de telecomunicações: cronograma 1999/2004

Segmento	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Telefonia fixa</b>						
<b>Local</b>	Duopólio nas três regiões, formado pelas concessionárias e suas empresas-espelho			Autorizada a livre entrada em qualquer segmento ou tipo de serviço. Será permitida a entrada das concessionárias em outros serviços, exceto TV a cabo, mediante a constituição de subsidiárias, e das empresas-espelho se as metas estabelecidas para todas as empresas que atuam em suas regiões forem cumpridas antecipadamente.		
<b>Intra-Região</b>	Quadripólio nas três regiões, formado pelas concessionárias locais, suas empresas-espelho, a EMBRATEL e sua empresa-espelho					
<b>Inter-Região</b>	Duopólio entre a EMBRATEL e a sua empresa-espelho (Intelig)					
<b>Internacional</b>	Duopólio entre a EMBRATEL e a sua empresa-espelho					
<b>Telefonia Móvel</b>	Duopólio Regional (banda A, banda B) Autorizada a livre entrada para serviços PCS (salvo na área 8 da Banda B)					
<b>Outros Serviços (valor adicionado)</b>	Competitivo					

Fonte: Pires (2000, p. 69).

A última assimetria refere-se à introdução de novas tecnologias, ou seja, a ANATEL, visando equilibrar as condições de operação entre incumbente e novas operadoras, criou uma reserva temporária de mercado, até o ano de 2001, para os entrantes, da tecnologia Wireless Local Loop (WLL) <sup>32</sup>.

<sup>32</sup> Trata-se de telefonia celular fixa. Envolve custos fixos reduzidos por prescindir da rede externa de fios para fazer a interligação com o usuário.

### 3.8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há muito que se falar sobre a regulação do setor de telecomunicações no Brasil, porém, o objetivo deste capítulo é permitir a compreensão do modelo regulatório idealizado para o setor de telecomunicações, diante das transformações que o atingiram a partir de 1995.

Com a saída do Estado da exploração direta da atividade de prestação de serviços públicos, ou seja, do Estado empresário, tornou-se necessário criar um instrumento que permitisse o monitoramento da ação privada que o sucedeu. Em quase todos os países em que isso ocorreu o movimento de desestatização foi acompanhado pelo surgimento das agências reguladoras. Na sua grande maioria as agências nasceram antes da alienação da participação do Estado, para que pudessem fiscalizar e regular o processo de transição. Porém, no Brasil, tivemos a inversão: as agências surgiram depois que as participações do Estado nas empresas foram vendidas.

A ANATEL foi criada e adquiriu autonomia durante o processo de privatização. A lei que a instituiu data de 1997, mas ela somente entrou em operação nos anos de 1998 e 1999. Uma das razões para a inversão da ordem foi a inexistência de recursos estatais para a criação de uma agência reguladora, obtidos com a alienação da participação do Estado nas empresas estatais.

Ao longo do período em que se desenvolveram a regulação e as privatizações um saldo progressivamente positivo vem sendo adquirido, virtude do modelo adotado, desde a passagem do monopólio estatal até a participação da iniciativa privada.

O Governo, a Agência Reguladora e todos os participantes do setor devem estar engajados no novo desafio regulatório, buscando seu aperfeiçoamento e a criação de condições efetivas de universalização da prestação do serviço público adequado, com tarifas módicas e aparelhado para gerar competição sadia entre os diversos agentes. Também se mostra relevante que sejam incentivados novos investimentos, ostentando-se um marco regulatório estável, capaz de gerar confiança dos investidores à garantia do retorno de suas inversões e do cumprimento dos contratos.

## 4 CONCLUSÃO

Este trabalho buscou apresentar as ações que desencadearam a intervenção estatal no setor de telecomunicações, as mudanças ocorridas no setor no Brasil principalmente a partir de 1995 e a criação de um órgão regulador, a ANATEL como forma de adequação do setor a um contexto globalizado.

As inovações tecnológicas, as transformações no cenário econômico e o mercado de serviços, crescentemente globalizados, foram determinantes para as mudanças nas estruturas institucionais vigentes.

Com a quebra do monopólio público das telecomunicações, foi retirado do Estado o papel de prestador de serviço e reforçado seu papel de regulador através da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL. Com o setor privatizado, o novo modelo de organização das telecomunicações ficou fundamentado na universalização dos serviços e na competição ampla, a médio e longo prazo.

O novo modelo adotado foi tido como adequado para inserir as telecomunicações ao novo contexto de globalização econômica, de evolução tecnológica setorial, de novas exigências de diversificação e modernização das redes e dos serviços, além de permitir a universalização da prestação de serviços básicos, considerando a demanda reprimida no país.

O desafio da regulação suscitado pelo novo marco regulatório do setor de telecomunicações estende-se pelos diferentes planos de interação social de um marco legal desta magnitude, sobretudo sob os pontos de vista político, econômico e jurídico.

A amplitude da repercussão da mudança institucional, nos planos político e econômico, já seria suficiente para instigar um estudo sistemático do marco legal constitutivo do “novo modelo do setor de telecomunicações”, entretanto as discussões que se travam no plano jurídico não são menos complexas e relevantes.

No setor de telecomunicações, algumas razões singulares podem ser citadas para justificar a necessidade de regulação. O Brasil atravessou um longo processo de reestruturação da atividade, deixando o Estado de controlá-la por meio de suas empresas para entregá-la à exploração dos particulares. Entretanto, as

telecomunicações constituem um serviço essencial para a população, que não pode ser deixado ao livre sabor da concorrência. A idéia de que as livres forças do mercado poderiam regulá-lo (a auto-regulação) é, pelo menos por enquanto, inimaginável em um país com as características do Brasil, com suas dimensões geográficas e problemas de desigualdade social. Um colapso no setor resultaria um grande desastre para o País, ademais a regulação deve evitar crises na economia setorial, que atingiriam de imediato a economia nacional, devido à importância das telecomunicações para o Brasil e também ao grande volume de investimentos que foram feitos nesta área.

A função de monitoramento das estruturas de mercados é ainda mais importante na fase de transição que o país atravessa, do monopólio público para a concorrência. É fundamental acompanhar os movimentos de alianças entre os diversos grupos concorrentes, buscando-se inibir a emergência de estruturas pouco competitivas, ainda mais em um setor que apresenta economias de escala, custos irrecuperáveis e demais fatores que propiciam abuso de poder econômico e comportamentos estratégicos prejudiciais por parte das empresas.

Esses movimentos visam a conquista constante de novos mercados. Como o mercado e a tecnologia estão em constante mudança, as firmas que possuem maior capacidade de monitorar e explorar os avanços em cada um dos mercados e sensibilidade para reconhecer e criar o mercado potencial para novas idéias, como consequência normal desse processo de mudança, podem transformar e converter as novas possibilidades abertas em vantagens competitivas. Assim, a capacidade do agente em agregar as possibilidades técnicas e as informações do mercado é essencial para a constante renovação das vantagens competitivas. O conhecimento e a informação são elementos cruciais em todos os modos de desenvolvimento, visto que o processo de produção sempre está baseado em algum grau de conhecimento e no processamento de informação.

Ao longo do período em que se desenvolveram a regulação e as privatizações no setor de telecomunicações, um saldo progressivamente positivo vem sendo adquirido, virtude do modelo adotado, desde a passagem do monopólio estatal até a participação da iniciativa privada. Tem sido argumentado que esse progresso se deveu a uma estratégia baseada no atendimento universalizado, superando a situação existente de um setor que, ou não atendia a todas as classes

da sociedade, ou o fazia de maneira precária, por falta de uma planta bem dimensionada e moderna. Outro fator importante a considerar, para este progresso, foi a imposição, às operadoras, de metas de qualidade de serviços conjugadas à exigência de adoção de tecnologia mais avançada. Tudo isso foi realizado sem se perder de vista o estímulo a um ambiente de competitividade e a existência de um órgão regulador estruturado para regular e incentivar o setor.

## REFERÊNCIAS

- AGLIETA, M. **A theory of capitalism regulation: the USA experience**. London: Verso, 1979.
- ALMEIDA, M. W.; BAPTISTA, M. A **Flexibilização do Monopólio das Telecomunicações: Desafios e Mitos**. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 1995.
- BARON, D. P. ; MYERSON, R .B. **Regulating a monopolist with unknown costs**. *Econometrica*, v.50, n.4 jul. 1982.
- BOYER, R. **A teoria da regulação: uma análise crítica**. São Paulo, Nobel, 1990.
- BREYER, S. G.; STEWART, R. B. **Administrative Law and Regulation Policy**. 3. ed. Boston: Little, Brown and Company, 1992
- BROUSSEAU, E. **Les théories des contrats: une revue'**. *Revue d'économie politique*, Vol. 103(1) jan.-fev.,p.1-82,1993.
- COUTINHO, C.S. **Algumas considerações sobre a teoria da regulação**. Texto para discussão, n.58, fev.1990. CEDEPLAR/UFMG, Belo Horizonte, 1990.
- DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 6.ed.São Paulo: Atlas, 1996.
- DEMSETZ, H. Why regulate utilities? **Journal of Law and Economics**. Chicago, v. 11, p. 55-66, abril. 1968.
- FARIA, J. E. **O Direito na Economia Globalizada**. São Paulo: Malheiros, 2002.
- FARINA, E. M. M. Q. (1990). **A teoria dos mercados contestáveis e teoria da organização industrial: um artigo resenha**. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 20, n.01 jan-abr, 1990.
- GUERREIRO, R. A Anatel e o novo cenário de telecomunicações. **Palestra no XIV Seminário de Redes**. Brasília, 20 de agosto de 1998.
- JOSKOW, P. L.; NOLL, R. C. Regulation in theory and practice: an overview. In: FROMM, Gary. **Studies in public regulation**. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1981
- LEHFELD, S. L. As novas tendencias na Regulamentacao do Sistema de Telecomunicacoes pela agencia Nacional de Telecomunicacoes – ANATEL.Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- LIMA, V. A. de. **Globalização e políticas públicas no Brasil**. A privatização das comunicações: 1995/1998. Universidade de Brasília: NEMP/CEAM, 1998.
- MACAVOY, Paul W. The Failure of Antitrust and Regulation to Establish Competition In: **Long-Distance Telephone Services**. Washington, DC: The MIT Press., 1996.

- MANKIW, G. N. **Introdução à Economia: Princípios de Micro e Macroeconomia**. Rio de Janeiro: Campus, 1999, p. 312.
- MITCHELL, B. M.; VOGELSANG, I. **Telecommunications pricing: theory and practice**. Cambridge: Cambridge University Press, 1991. p. 9-14.
- MITINICK, B. . **La teoria política da la regulacion**. Fondo de Cultura Econômica: México, 1989.
- MONCADA, L. C. **Lições de Direito Civil**. Parte Geral. 3 edicao revista e ampliada. Vol.II, Atlântida Livraria-Editora Ltd. Coimbra, 1959.
- MILGROM, P. ; ROBERTS, J. **Economics, Organization and Management**. Prentice-Hall, p.62,1992.
- PARETO NETO, J. V. **Dicionário das Telecomunicações**. Rio de Janeiro: Ed.Rio, 1981.
- PELTZMAN, S. **Toward a more general theory of regulation**. The Journal of Law and Economics, Chicago, v. 19, p. 211-240, 1976.
- PIRES, J. C.; DORES, A. **Branquinho das. Fusões e Aquisições no Setor de Telecomunicações: Características e enfoque Regulatório**. Rio de Janeiro: BNDES, out.2000.
- PINDYCK, R.S. e RUBINFIELD, D.L. (1994). **Microeconomia**. 2 ed. São Paulo: Makron Books, 1994.
- PINTO Jr; H. Q.; PIRES, M. C. P. **Assimetria de informações e problemas regulatórios, 2000**.
- PINTO JR., H. Q.; SILVEIRA, J.P. (1999). **Elementos da Regulação Setorial e de Defesa da Concorrência: Uma Agenda de Questões para o Setor de Energia**. Nota Técnica n ° 6: ANP.
- POSSAS, M. L. e PONDÉ, J.L. e FAGUNDES, J. (1997). **Regulação da concorrência nos setores de infra-estrutura no Brasil: um enfoque alternativo**. Anais do XXII Congresso da ANPEC, Recife (PE), out. 1997.
- POSNER, R. **Theories of Economic Regulation**. The Bell Journal of Economics and Management Science 5, 1974.
- RAMIRES, E.A.O. **Direito das telecomunicações – A Regulação para a Competição**. 2005.
- SALOMAO FILHO, C. **Regulação e Concorrência**. São Paulo: Malheiros, 2002.
- SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação da Atividade Econômica**. São Paulo: Malheiros, 2001.
- SAPPINGTON, D. E. M. **Incentives in Principal-Agent Relationships**. Journal os Economic Perspectives, Spring, p.45-66, 1991.

STEFAN ZWEIG, **O mundo que eu vi**, Rio de Janeiro, Guanabara, 1942, p.15, tradução brasileira.

STIGLER, G.T **The citizen and the state: essays on regulation**. Chicago, The University of Chicago Press, 1975.

STIGLER, G. T. **The theory of economic regulation**. Bell Journal of Economics and Management Science 2 Spring, p.3-21. Reimpresso em Stigler (1988): Chicago Studies in Political Economy, Chicago, The University of Chicago Press, 1971.

STIGLER, G. J. (Ed.).**Chicago studies in Political Economy**. Chicago: The University of Chicago Press, 1988].

\_\_\_\_\_. The economic theory of regulation after a decade of deregulation. **Brooking Papers on Economic Activity** 1989: Microeconomics. Washington, DC: The Brooking Institution Press, 1989.

WERIN, L.e WIJKANDER, H. **Contract Economics**. Blackwell Publishers. 1992.

WILLIAMSON, Oliver E. Franchising Bidding for Natural Monopolies: in general and with respect to CATV. **The Bell Journal of Economics**. v. 7, p. 73-104. spring. 1976.

ZYLBERSZTAJN, D.; SZTAJN, R. **Direito & Economia: Análise Econômica do Direito das Organizações**, São Paulo – Campus, 2005