



PAPERS DO NAEA

ISSN 15169111

PAPERS DO NAEA Nº 168

**REGULAÇÃO ECONÔMICA E A RELAÇÃO
USUÁRIO-AGÊNCIA-OPERADORA NO BRASIL: UMA ABORDAGEM
A PARTIR DA ANATEL-TELEMAR NO ESTADO DO PARÁ**

**Adejard Gaia Cruz
Milton C. Farias Filho**

Belém, Maio de 2004

O Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) é uma das unidades acadêmicas da Universidade Federal do Pará (UFPA). Fundado em 1973, com sede em Belém, Pará, Brasil, o NAEA tem como objetivos fundamentais o ensino em nível de pós-graduação, visando em particular a identificação, a descrição, a análise, a interpretação e o auxílio na solução dos problemas regionais amazônicos; a pesquisa em assuntos de natureza socioeconômica relacionados com a região; a intervenção na realidade amazônica, por meio de programas e projetos de extensão universitária; e a difusão de informação, por meio da elaboração, do processamento e da divulgação dos conhecimentos científicos e técnicos disponíveis sobre a região. O NAEA desenvolve trabalhos priorizando a interação entre o ensino, a pesquisa e a extensão. Com uma proposta interdisciplinar, o NAEA realiza seus cursos de acordo com uma metodologia que abrange a observação dos processos sociais, numa perspectiva voltada à sustentabilidade e ao desenvolvimento regional na Amazônia.

A proposta da interdisciplinaridade também permite que os pesquisadores prestem consultorias a órgãos do Estado e a entidades da sociedade civil, sobre temas de maior complexidade, mas que são amplamente discutidos no âmbito da academia.

Papers do NAEA - Papers do NAEA - Com o objetivo de divulgar de forma mais rápida o produto das pesquisas realizadas no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) e também os estudos oriundos de parcerias institucionais nacionais e internacionais, os Papers do NAEA publicam textos de professores, alunos, pesquisadores associados ao Núcleo e convidados para submetê-los a uma discussão ampliada e que possibilite aos autores um contato maior com a comunidade acadêmica.



Universidade Federal do Pará

Reitor

Alex Bolonha Fiúza de Mello

Vice-reitor

Marlene Rodrigues Freitas

Núcleo de Altos Estudos Amazônicos

Diretor

Luis Eduardo Aragon Vaca

Diretor Adjunto

Marilia Emmi

Conselho editorial do NAEA

Armin Mathis

Francisco de Assis Costa

Indio Campos

Maurilio Monteiro

Luis Aragon

Marilia Emmi

Setor de Editoração

E-mail: editora_nea@ufpa.br

Papers do NAEA: Papers_nea@ufpa.br

Telefone: (91) 3201-8521

Paper 168

Revisão de Língua Portuguesa de responsabilidade do autor.

REGULAÇÃO ECONÔMICA E A RELAÇÃO USUÁRIO-AGÊNCIA-OPERADORA NO BRASIL: UMA ABORDAGEM A PARTIR DA ANATEL-TELEMAR NO ESTADO DO PARÁ.

Adejard Gaia Cruz¹
Milton C. Farias Filho²

Resumo:

O artigo trata da complexidade da relação usuário-agência reguladora-empresa no setor de telecomunicações de telefonia fixa. Faz-se uma revisão histórico-teórica da regulação e das ações do Estado em uma economia de mercado concorrencial. Discute as novas atribuições deste Estado e enfoca a realidade brasileira como base na experiência da Anatel e as ações da Telemar no Estado do Pará. Conclui que a complexidade e a novidade da regulação de serviços públicos no Brasil traz dificuldades para o modelo vigente em uma sociedade cuja cultura de participação política nos negócios do Estado é incipiente, além do comportamento de burocratas e firmas buscarem maximizar suas rendas de utilidade.

Palavras-chave: Regulação. Estado. Agência Reguladora. Empresa. Usuário. Telecomunicações.

¹ Economista, Analista de Projetos da FADESP/UFPA, especialista em Gestão Pública pelo Centro Universitário do Pará - CESUPA.

² Doutorando pelo NAEA/UFPA, professor e coordenador do Curso de Elaboração e Avaliação de Projetos Econômicos do CESFE/UNAMA, bolsista de pós-graduação e pesquisa da Fundação Instituto para o Desenvolvimento da Amazônia – FIDESA.

Introdução

Com crise mundial do *Welfare State* (Estado de bem-estar), a partir de meados dos anos de 1970, tornou-se imperativo a redefinição do papel do Estado, com uma tendência cada vez maior à diminuição da sua participação como produtor direto de bens e serviços. Na tentativa de estancar a política que gerava crescimento da dívida pública e impossibilitava a manutenção do nível de investimento, propôs-se a saída do modelo de Estado Provedor e entrada do modelo de Estado Regulador.

No Brasil, essa tendência ganhou força no final da década de 1980 - com a falência do *Estado desenvolvimentista* - e se desenvolveu ao longo dos anos 90, através do processo de desestatização, com a transferência da exploração para iniciativa privada de alguns serviços e atividades econômicas.

No caso brasileiro, a crise do Estado expressou o esgotamento do padrão de desenvolvimento adotado nas décadas anteriores, baseado no modelo de industrialização por substituição de importações. Esse modelo exigia grandes investimentos do Estado não só nas empresas estatais, mas principalmente em infra-estrutura produtiva e na área social.

Nesse contexto, a principal mudança para a população, com a introdução dessa nova estrutura de Estado, foi a nova forma de prestação de serviços públicos. O processo de desestatização se caracteriza pela prestação indireta de serviços públicos, delegados a iniciativa privada, através da *concessão*, *permissão* ou *autorização*. No entanto, permanece sob a responsabilidade do Estado a fiscalização e regulação desses serviços, haja vista o caráter público.

Assim, as agências reguladoras foram criadas com o propósito de normatizar e fiscalizar os setores dos serviços públicos delegados e de buscar equilíbrio e harmonia entre o Estado, usuários e delegatários (empresas). O êxito dessa finalidade, no entanto, vai depender do desenvolvimento de um bom relacionamento entre os atores que compõem o mercado regulatório. O setor de telecomunicações é um dos setores que tem apresentado maior

problema na prestação de serviço e no relacionamento com o cidadão-usuário, particularmente no seguimento de telefonia fixa. As deficiências se apresentam tanto do lado da agência reguladora, no caso a Anatel, quanto das empresas operadoras.

Nesse sentido, considerando o papel dos órgãos reguladores, o objetivo deste artigo é fazer uma análise da relação Usuário-Agência-Operadora no ambiente regulatório brasileiro. Ao longo das seções que estruturam este artigo, buscamos desenvolver uma abordagem que contemple diversas áreas de conhecimento, permitindo, desse modo, melhor compressão e reflexão sobre o tema. Além da Introdução e das Considerações Finais, o presente trabalho apresenta mais seis seções.

Na seção 1 apresentamos um breve histórico da teoria da regulação, situando a origem do Estado regulador e os desdobramentos desse processo. Na seção 2 abordamos alguns conceitos sobre regulação e os modelos regulatórios à luz da experiência internacional. Na seção 3 tratamos da nova configuração do Estado brasileiro e da introdução no setor público das agências reguladoras, em um contexto de adaptação às novas exigências do capitalismo contemporâneo. Na seção 4 procuramos definir a missão, as características e as atribuições da Anatel no setor de telecomunicações. A seção 5 apresenta um diagnóstico, subsidiado por dados de algumas pesquisas, sobre o desempenho da Anatel e da operadora Telemar. Na seção 6 analisamos, a partir do método indutivo, a relação usuário-Anatel-operadora no ambiente regulatório brasileiro. Por fim, apresentamos nas Considerações Finais as proposições para a melhoria dessa relação, fazendo algumas reflexões sobre a complexidade que envolve os atores no ambiente regulatório.

O primeiro passo no sentido de melhorar a relação regulatória é o entendimento, pelos atores envolvidos nesse processo, de que o serviço prestado à população continua sendo público, pois a iniciativa privada atua como uma extensão do poder estatal, daí a necessidade de regulação. Para se atingir um desempenho eficiente e satisfatório, faz-se necessário no entanto um aperfeiçoamento do modelo regulatório brasileiro, tarefa essa que não poderá ser alcançada sem o fortalecimento da relação entre os atores sociais envolvidos.

1- Contextualização Histórica: fundamentos teóricos e origem do Estado regulador

O debate sobre a intervenção do Estado na economia não pode se limitar ao discurso político-ideológico, sob pena de limitar a construção do desenvolvimento socio-econômico. O Estado regulador, enquanto modelo político-institucional e integrante do sistema econômico, tem sua fundamentação teórica nos princípios da regulação econômica, definida por Fiani (1998) como “a ação do Estado que tem por finalidade a limitação dos graus de liberdade que os agentes econômicos possuem no seu processo de tomada de decisões”.

A regulação econômica surge a partir da necessidade, por parte do Estado, de corrigir determinadas falhas de mercado, resultantes do desequilíbrio entre ofertantes e demandantes³. Dentre os estudos recentes da evolução das teorias da regulação, pode-se destacar dois: um deles é o trabalho de Salgado (2003) que a partir de uma visão da economia política positiva, ressalta a importância do desenho institucional e dos instrumentos de regulação econômica. Fiani (1998), por outro lado, traça um panorama geral do sistema capitalista e sua evolução histórica nas teorias da regulação, para então estabelecer um vínculo entre performance do sistema econômico, a atividade regulatória e a teoria da regulação.

Os princípios básicos que orientaram as iniciativas no campo da regulação econômica até o final dos anos de 1960 se fundamentaram na análise tradicional do bem-estar. É a partir da teoria do bem-estar que se tornou efetivamente possível para a teoria econômica tratar de uma maneira formalizada a intervenção do Estado na economia, já que a própria análise econômica é fundada, com a publicação do livro "A Riqueza das Nações" de Adam Smith, negando a necessidade desta intervenção. No entanto, é importante que se diga que embora a regulação se caracterize como uma das formas de intervenção do Estado na economia, a noção de que o Estado deve atuar (intervir) na economia para promover o bem-estar geral da sociedade está presente na história econômica desde o período mercantilista⁴. As leis e os

³ Os mercados se caracterizam sobretudo pela maneira como se organizam as trocas realizadas entre os agentes econômicos – indivíduos, empresas e governo – de uma economia determinada.

⁴ O Mercantilismo era uma doutrina econômica que caracterizou o período histórico da Revolução Comercial (séculos XVI - XVIII), tendo como princípios básicos: 1) o Estado deve incrementar o bem-estar nacional, ainda que em detrimento dos demais países e colônias; 2) a riqueza da economia nacional depende do crescimento da população e do aumento do volume de metais preciosos no país; 3) o comércio exterior deve ser estimulado, pois

estatutos aprovados naquele período baseavam-se na idéia de que a pobreza, em vez de ser um pecado pessoal, era função do sistema econômico. Tais normas "reconheciam que as vítimas das deficiências do sistema econômico deveriam ser alvo dos cuidados daqueles que delas se beneficiavam" Hunt (1989, p. 48). A presença do Estado na economia é, portanto, tão antiga quanto a teoria econômica.

A análise do bem-estar tem como marco inicial a publicação em 1920 do *The Economics of Welfare*, do economista inglês Arthur Cecil Pigou. À esta obra seguiu-se uma série de desenvolvimentos teóricos, que contribuíram de forma significativa para a análise da regulação econômica, além de outras formas de atuação econômica do Estado. De modo geral, a teoria do bem-estar procura definir sob que condições a busca do auto-interesse na atividade econômica conduz ao bem comum e sob que condições ela não faz. Segundo Fiani (1998, p. 10) "o primeiro teorema fundamental do bem-estar social afirma que: (a) se existir um número suficiente de mercados; (b) se todos os consumidores e produtores se comportarem competitivamente; e (c) se existir um equilíbrio, então a alocação de recursos no equilíbrio é ótima no sentido de Pareto".

Um aspecto importante do funcionamento dos mercados no mundo real é o acesso à informação pelos agentes. A existência de perfeita informação por parte de consumidores e produtores é um dos pressupostos teóricos citados pela literatura econômica como necessário à comprovação de que a livre concorrência nos mercados leva à alocação eficiente de recursos e à satisfação dos agentes. Na prática, porém, são os produtores e não os consumidores que detêm melhores informações sobre o funcionamento do mercado e de seus produtos (Salgado, 2003). Assim, a principal causa dos problemas regulatórios relaciona-se com a *assimetria de informações*, que se encontra no cerne da atual teoria econômica, especificamente da microeconomia. A assimetria de informações justifica a adoção, pelos governos, de mecanismos de regulação, tornando-se ferramenta útil para explicar porque os mercados funcionam e porque às vezes falham⁵.

é por meio de uma balança comercial favorável que se aumenta o estoque de metais preciosos; 4) o comércio e a indústria são mais importantes para a economia nacional que a agricultura.

⁵ Neste caso a informação pode ser assimétrica quando a dimensão exógena ou seleção adversa reflete uma informação mais precisa da firma regulada sobre, por exemplo, de fatores que afetam a eficiência da firma

Está explícito, portanto, que embora fundamental, a ação regulatória normativa do governo não está imune a imperfeição. O problema central da ação regulatória reside, principalmente, nos conflitos de interesse entre firmas, governos e consumidores. Para Gifoni Neto (2002, p. 37), “esses objetivos divergentes [dos agentes econômicos], aliados às assimetrias de informação existentes e as repetidas interações administrativas entre regulador e regulado podem gerar riscos de “captura” do órgão regulador, o que poderia assim, passar a confundir o interesse geral com o interesse da firma”.

O campo limitado de atuação da regulação econômica e as transformações das economias dos países capitalistas avançados, notadamente a partir da década de 1970, colocariam em pauta uma revisão radical e sistemática dos fundamentos teóricos da regulação econômica, dando origem a novos estudos. Neste processo, houve um passo teórico fundamental quando à análise das falhas de mercado a teoria econômica veio a acrescentar, a partir dos anos 1970, análise das “falhas de governo”. Este conceito pressupõe que, ao contrário do que ocorre com o mercado, a atuação do governo não é orientada pela busca do lucro (*profit-seeking*). Isto significa que novos conceitos teriam de ser criados ou incorporados à discussão sobre os determinantes, restrições e efeitos da atuação do governo na economia. Isso ocorre a partir de meados dos anos de 1960, quando surgem dois conceitos que se tornariam fundamentais na análise da regulação econômica: *grupos de pressão ou interesse* e *rent seeking*.

O conceito de grupos de pressão ganhou destaque na análise econômica a partir do trabalho de Mancur Olson (1998). Em sua versão original, o modelo clássico de Olson tem por objetivo estudar os grupos de pressão, caracterizados como associações que visam promover o interesse comum de seus membros, cumprindo seu objetivo através da provisão de bens coletivos ou públicos a seus membros. De acordo com a teoria, grupos de tamanho diferentes, ainda que possuindo interesses comuns, têm probabilidades desiguais de se organizarem para uma ação coletiva, na ausência de incentivos seletivos ou coação. Segundo Olson (1998) os grupos pequenos e com interesses homogêneos se comportam como

(parâmetros tecnológicos, comportamento da demanda); já na dimensão endógena ou “risco moral” somente a firma tem conhecimento sobre certos movimentos (custos, resultados administrativos) que possibilita a manipulação de variáveis que dão vantagens no que se refere a revisão de contratos ou metas regulatórias (Gifoni Neto, 2002).

privilegiados e com maior propensão a evitarem um comportamento de cooperação nacional. Nestes grupos a contribuição individual e seus benefícios decorrentes, são perceptíveis para o grupo como um todo.

Isto leva a consideração de que há diferenças de desempenhos entre grupos grandes e pequenos. A conclusão é de que o hiato em relação ao ótimo do grupo de interesse na oferta de um bem público tende a ser mais grave quanto maior for o número de seus membros, pois *coeteris paribus*, menor será o ganho de seus membros.

Para Olson (1998) os bens públicos ou coletivos estão sujeitos à ação dos grupos organizados, os quais se beneficiam diferenciadamente destes bens e repartem os custos com a coletividade, reduzindo a eficiência e a renda agregada da sociedade, ao tempo em que diminuem sua capacidade de se adaptar a novas circunstâncias, através de novas tecnologias e da realocação de recursos.

Para melhor definir os objetivos que determinam a constituição dos grupos de pressão temos que analisar a questão da renda econômica ou *rent seeking*. A definição convencional de renda econômica é a do retorno obtido além do custo de oportunidade de um recurso econômico. As rendas podem ser obtidas de duas maneiras distintas. A primeira delas, através da operação do sistema de preços (caso clássico), quando tendem a gerar aumento do produto social, traduzindo-se em busca de lucro na produção. A segunda, seria gerada por fatores alheios ao sistema de preços relativos como, por exemplo a regulamentação governamental, sendo definida como uma busca “artificial”, uma vez que não estimula a produção.

Uma ilustração simples da interação entre apenas dois grupos de pressão e um agente regulador, já indica, em boa medida, o quanto a questão da atividade de *rent seeking* pode se tornar complexa quando são considerados os efeitos derivados dessa interação (Fiani, 1998). Em situações reais, no entanto, dificilmente a atividade regulatória irá se defrontar com apenas dois grupos de pressão. A conclusão é de que o agente regulador, através de sua atuação esperada e idônea, possui um papel fundamental na determinação dos recursos a serem empregados em *rent seeking* pelos diferentes grupos de pressão.

Com o desenvolvimento e integração dos conceitos de *grupos de pressão* e *rent-seeking*, o Estado deixou de ser visto – no papel de agente regulador – como uma entidade cuja atuação econômica estava fundamentalmente voltada para o bem público. Agora, tanto legisladores - encarregados das normas que orientam a atividade regulatória - quanto burocratas - responsáveis pela implementação e fiscalização do acompanhamento destas normas - estariam sujeitos a cooptação por parte dos grupos de interesse e envolvidos em atividades de *rent-seeking*, com prejuízos ao bem-estar social. Essas duas abordagens do processo regulatório ficaram conhecidas na literatura como *Teoria da Captura*, pois discutem as formas e conseqüências da captura das instituições reguladoras do Estado por interesses privados.

Assim, a partir da década de 1970, duas escolas se destacam no campo da reflexão teórica da regulação: a Teoria Econômica da Regulação (denominada por muitos autores de Teoria da Captura) e a Teoria da Escolha Pública (*Public Choice*).

A Teoria Econômica da Regulação originou-se do trabalho de George Stigler (1971), cuja a idéia orientadora era aplicar a teoria econômica ao comportamento político. A teoria de Stigler, apoiando-se nas análises de Olson, apresentou um avanço analítico ao especificar uma função-objetivo do agente regulador em que sua utilidade deriva de sua remuneração e dos votos dos eleitores⁶. Considerando que os custos de informação e organização moldam os resultados no modelo de Stigler, os grupos de menores custos tendem a ser favorecidos. Por outro lado, os grupos numericamente grandes tendem a ser os perdedores no processo regulatório.

De acordo com Salgado (2003) a principal conclusão que podemos tirar das análises de Stigler é que o interesse dos produtores será sempre vitorioso na disputa pelos serviços de uma agência regulatória, pois em qualquer disputa política similar entre grupos de tamanho diferentes, os interesses organizados de maneira mais compacta tendem usualmente ganhar, a despeito dos grupos mais difusos.

⁶ Para uma análise que envolve comportamento político de eleitores e partidos com base nos princípios de teorias econômicas ver Downs (1998).

Os modelos subseqüentes se esforçariam para superar o dilema regulador benevolente-capturado, estabelecendo parâmetros de análise mais sofisticados. A idéia de que apenas os interesses das indústrias reguladas são capazes de exercer influência e pressão no processo regulatório é questionada dentro da própria escola, a começar com a análise de Peltzman (1976), incorporando na teoria a hipótese dos consumidores organizados.

Peltzman estabeleceu parâmetros de análise criando uma função-objetivo do regulador em função de apoio político M , sendo definida como $M(P, r)$, onde P é o nível da tarifa do agente regulado e r sua taxa de lucro. A hipótese defendida é que o agente regulador procura conquistar o máximo de apoio possível de ambos os grupos; dos consumidores (mantendo a tarifa tão baixa quanto puder) e da indústria (garantindo a maior taxa de lucro viável). A decisão do agente regulador em relação ao nível que irá estabelecer para tarifa (e conseqüentemente a taxa de lucro na indústria regulada), depende do comportamento da taxa de retorno em função da tarifa (Gifoni Neto, 2002).

A conclusão principal extraída do modelo de Peltzman é a de que o agente regulador não irá estabelecer a tarifa nem ao nível equivalente ao que vigoraria se a indústria fosse competitiva, nem ao nível monopolista, mas em algum nível intermediário.

O modelo seguinte a ganhar destaque na escola da teoria da captura foi o de Becker, com um enfoque bastante distinto do modelo de Peltzman. Para Becker *apud* Gifoni Neto, (2002), o agente regulador apenas responde ao volume de pressão exercido pelos diferentes grupos de interesse. O volume de pressão que um dado grupo de interesse pode exercer depende: a) inversamente do número de seus membros, e b) diretamente dos recursos utilizados. O volume de riqueza transferido de um grupo a outro dependeria então positivamente da pressão do grupo que exerce o *rent-seeking* e negativamente do volume de pressão por parte do grupo que sofre a transferência de parte de sua renda.

Para Fiani (1998), a novidade no modelo de Becker reside no fato de que há uma perda de bem estar (x) originada da própria atividade regulatória (resultante da transferência de renda entre os grupos) e, por conseguinte, o grupo de pressão vitorioso obtém na realidade menos do que o valor que é transferido do grupo perdedor. Segue-se daí que este “peso

morto” da atividade regulatória acaba por servir como uma limitação às atividades regulatórias ineficientes, pois o crescimento marginal da perda de bem estar (x) leva a uma crescente resistência dos grupos perdedores a maiores transferências ao grupo vitorioso, o que acaba desestimulando o esforço destes últimos por maiores valores de rendas não econômicas.

Os modelos de Stigler, Peltzman e Becker deslocaram o eixo do debate sobre regulação econômica para um ponto muito distante da simples correção de *falhas de mercado*. Mais especificamente, a questão regulatória tornou-se um objeto de estudo em si mesma, onde a caracterização de grupos de interesse (pressão) em uma dada indústria, que se formam visando *rent-seeking* passou a ser uma etapa fundamental do processo de compreensão das características da atividade de regulação econômica. A partir de então, tanto governo como as firmas e mesmo os consumidores passaram a ser encarados como entidades complexas, usando suas informações privadas de acordo com interesses próprios.

A outra linha de discussão desenvolvida acerca do fenômeno regulatório na década de 1970 foi a Teoria da Escolha Pública (TEP) ou *Public Choice*, precedida pelos trabalhos de James Buchanan e Gordon Tullock (1962), Anthony Downs (1998) e Mancur Olson (1998). A TEP é usualmente definida como a aplicação do método econômico a problemas que geralmente são estudados no âmbito da ciência política: grupos de interesse, sistemas eleitorais, partidos políticos e a constituição, entre outros. Na linha de trabalho da escola de Chicago, a TEP procura aplicar os postulados básicos da microeconomia neoclássica à compreensão do funcionamento da arena política, onde o método de análise (individualismo metodológico), está assentado em: três elementos: 1) só o indivíduo é sujeito de ações individuais ou coletivas e, só ele tem preferências, valores e motivações; 2) os indivíduos são instrumentalmente racionais, ou seja, são capazes de escolher ações apropriadas para os objetivos que pretendem alcançar⁷ e; 3) os indivíduos são egoístas, ou seja, cuidam essencialmente dos seus interesses pessoais.

O argumento básico da teoria é que, seja no mercado ou na política, os indivíduos comportam-se da mesma maneira, movidos pelas mesmas motivações, ou seja, são

⁷ Importante deixar claro que racionalidade neste princípio está relacionada com os cálculos que fazem os agentes para atingir seus fins, está diretamente relacionada com os meios e não os fins propriamente ditos. Trata-se de um indivíduo estrategista.

maximizadores do interesse próprio. Seria um erro, segundo essa concepção, supor que as políticas públicas são conduzidas por motivações alheias ao interesse pessoal daqueles envolvidos (políticos, burocratas, lobistas) em nome de alguma entidade abstrata da dimensão do interesse público (Salgado, 2003).

No contexto da economia do bem-estar desenvolveu-se a noção de falhas de mercado, ou seja a incapacidade de mercados competitivos alcançarem uma alocação eficiente de recursos, devido à existência de bens públicos puros, externalidades, informação assimétrica e outros problemas. Daí a necessidade da intervenção governamental para corrigir essas falhas. Faltava completar a análise anterior com a análise do funcionamento do setor público e analisar, em que medida é que a intervenção governamental consegue de fato corrigir os problemas detectados no funcionamento dos mercados. A *public choice* surge pois, num primeiro momento, como a análise dos “fracassos do governo”, não em alternativa, mas para completar a análise das falhas de mercado (Pereira, 2003).

Uma distinção básica entre a teoria econômica da regulação e a teoria da escolha pública é que a primeira não associa os interesses envolvidos na aprovação de uma legislação (que podem perfeitamente estar identificados com interesse público de consertar falhas de mercado), com os interesses privados que eventualmente venham a capturar a aplicação da lei. Já a TEP adota uma perspectiva mais “racional”, segundo a qual uma legislação é, desde sua origem, motivada pelos interesses privados de quem dela se favorece (Salgado, 2003).

As duas teorias parecem ignorar as questões de agência e de assimetria de informações. Ora, na ausência de assimetria as firmas reguladas seriam incapazes de extrair rendas e assim não teriam incentivos para influenciar o processo regulatório. Do mesmo modo, eleitores e legisladores seriam capazes de controlar os seus agentes (membros de comitês e agências), que não poderiam se afastar das políticas que favorecessem os grupos de interesse sobre o bem comum.

Outra crítica contundente, apontada por Salgado (2003), é que as duas teorias focalizam em suas análises o lado da demanda, como se todo o processo fosse comandado pelos grupos de interesse, com o governo atuando como uma “caixa-preta” de oferta de

políticas. As teorias ignoram ainda a lógica da burocracia, seus interesses e o funcionamento do sistema político. Eis o problema da abordagem positiva: se importar apenas em avaliar o resultado, e não o processo (mecanismos com que opera o sistema político ou econômico), quando a função do cientista social é justamente a de desvendar os mecanismos de funcionamento dos sistemas que analisa.

O Estado regulador, da forma como presenciamos hoje, nunca esteve tão presente nos países capitalista. Na verdade, houve uma ampliação do controle do Estado sobre as atividades de caráter público na esfera econômica, social e política. No início do século XX, o mundo contemporâneo passava por um conturbado processo de transformações, resultantes da eclosão de duas guerras mundiais e da grande depressão econômica dos anos 1930⁸. Essa conjuntura foi decisiva para o surgimento de uma nova concepção de Estado, em substituição ao Estado liberal até então dominante nos países ocidentais.

O Estado de bem-estar ou *Welfare State*, como também ficou conhecido, tinha como principais características uma maior intervenção nas atividades econômicas (atuando como empreendedor na produção de bens e serviços) e na promoção de políticas sociais, conciliando interesses em torno de um objetivo comum, que era o desenvolvimento do país.

Na década de 1970, a economia internacional entra em uma profunda recessão, com elevadas taxas de inflação e baixos índices de crescimento, abrindo caminho para uma reação teórica e política contra o Estado de bem-estar. Nesse sentido, ganha espaço no debate acadêmico o pensamento neoliberal, que nada mais era que uma tentativa de adaptar os princípios do liberalismo clássico às condições do capitalismo moderno, cuja proposta sugeria entre outras coisas, a desregulamentação das atividades econômicas e sociais do Estado, o qual deveria assumir um papel de regulador e controlador dos serviços públicos. Iniciado na Inglaterra no final dos anos 1970, a política de redefinição do papel do Estado ganhou força e logo em seguida se estendeu a outros países capitalistas.

É nessa conjuntura de crise econômica e de estrutura estatal deteriorada que se encontra o Brasil na década de 1980. A falência do modelo desenvolvimentista, responsável pelo "milagre brasileiro" nos anos 1970 e o descontrole da inflação prenunciavam a

⁸ A crise econômica mundial dos anos 1930 teve início com queda da bolsa de valores de Nova York em 1929.

necessidade de reestruturação da economia e de redefinição do papel do Estado, diante de um acelerado processo de modernização e de globalização mundial.

2 - Considerações Gerais sobre Regulação e Modelos Regulatórios.

O conceito de intervenção – e, por conseguinte de regulação - é tão antigo quanto o próprio Estado, podendo significar quaisquer formas de intervenção, seja na esfera pública ou privada. “De fato, se entende regulação como um conjunto de regras estabelecidas por um Estado ou quaisquer outras formas de autoridade, legítima ou ilegítima, pública ou privada, para organizar a sociedade, então [pode-se dizer que a] regulação remonta aos primórdios da própria sociedade” Moura (2002).

O estudo da regulação coexiste com o direito, a economia, a ciência política e a sociologia, impedindo desse modo o desenvolvimento de uma teoria autônoma sobre o tema. Logo, pode-se categorizar ou definir regulação de várias maneiras. Regulação pode ser entendida tanto como um conjunto específico de normas (em saúde e segurança, por exemplo), como influência estatal deliberada (como taxação e subsídios) ou finalmente como quaisquer outra forma de controle e influência social.

Nos Estados Unidos, a regulação refere-se classicamente aos esforços do governo para controlar preços, produção ou qualidade do produto, em bens e serviços ofertados por companhias privadas, no sentido de garantir satisfatoriamente o “interesse público”. Já na Europa Ocidental, a regulação tende a englobar não apenas a noção norte-americana, mas também a provisão de bens e serviços pelo próprio Estado (Moura, 2002). Este entendimento diferenciado sobre a regulação é, como veremos, proveniente do padrão ou regime regulatório de cada país.

Existem inúmeras razões que justificam a adoção de mecanismos de regulação pelos governos, mas todas estão associadas direta ou indiretamente ao problema das falhas de mercado. Dentre as principais imperfeições do mercado, podemos destacar quatro: monopólios, assimetria de informação, externalidades e comportamento anti-competitivo.

Situações de monopólio⁹ podem ocorrer principalmente em três circunstâncias: 1) quando há apenas um vendedor no mercado; 2) quando o produto à venda é o único de seu gênero tornando-o insubstituível ou; 3) quando há fortes barreiras restringindo a entrada de competidores no mercado para vender o mesmo serviço ou produto. Uma situação típica do terceiro caso é o monopólio natural, onde em geral serviços como fornecimento de água, e esgotamento sanitário, são regulamentadas pelo Estado. O objetivo da regulação nesses casos é o de criar condições para um mercado competitivo, tanto temporariamente (permitindo a entrada de competidores) como permanentemente (no caso de monopólios naturais).

A assimetria de informação é outro exemplo de imperfeição de mercado que requer correção. Na maioria das vezes, os consumidores não têm conhecimento sobre o custo real de determinado produto ou serviço, não tendo como avaliar se o preço é “justo” ou não. Isto porque, por razões de estratégia comercial, as empresas não costumam divulgar suas planilhas de custo. Por outro lado, há também a dificuldade em se avaliar a própria qualidade do produto ou serviço. Ademais, a crescente complexidade e sofisticação dos produtos e dos processos produtivos estão além das capacidades dos consumidores de avaliarem totalmente as conseqüências de suas escolhas. Nesse sentido, a regulação deve tornar a informação mais acessível e precisa, protegendo os consumidores contra informações inadequadas e suas conseqüências, além de encorajar o surgimento de um ambiente de mercado mais competitivo e saudável.

Quando a atividade de um indivíduo ou uma empresa gera um custo ou um benefício a terceiros sem a devida compensação, ocorrem o que se chama de externalidades. Na análise em questão, o enfoque é no efeito negativo que determinada atividade pode gerar. A poluição é um típico exemplo de efeito negativo. Na ótica das indústrias, é mais interessante manter a produção sem internalizar os custos de degradação ambiental (rios, cidades e ares), pois a produção mediante processos menos poluidores será mais cara e menos atraente.

O comportamento anticompetitivo está geralmente relacionado à prática de *dumping*, onde empresas que têm uma fatia importante no mercado fixam seus preços abaixo do custo de produção para eliminar seus concorrentes. Uma vez eliminados os concorrentes (por meio

⁹ Para um exame detalhado das estruturas básicas de mercado (concorrência perfeita, monopólio, oligopólio), ver Ferguson (1994).

de falência ou fusão com a firma dominante), os preços são elevados para um nível acima dos custos, em detrimento dos consumidores, inicialmente para recuperar as perdas pelos preços baixos anteriores e posteriormente para extrair rendas. O papel da regulação nesses casos é coibir a monopolização. O problema para os reguladores em situações como essa, no entanto, é como diferenciar a posição dominante de uma empresa, resultante de processos de produção melhores e mais eficientes, daquela que é decorrente de práticas predatórias.

A importância da regulação na verdade tem a ver com as razões que justificam a adoção de políticas regulatórias. Rigolon (2003), ao descrever a experiência do Brasil na regulação da infra-estrutura, afirma que uma regulação eficiente é desejável por três motivos. Primeiro, porque, ao promover regras claras e estáveis, particularmente na fixação de tarifas, ela diminui a incerteza dos investidores e incentiva a entrada do capital privado no país. Segundo, porque estimula a competitividade e a eficiência no interior da indústria. Terceiro, porque, na presença de monopólios naturais, permite que a sociedade se beneficie da eficiência produtiva (economias de escala e minimização de custos).

Os objetivos da regulação são: o bem-estar do consumidor; a eficiência alocativa e produtiva da indústria; a universalização e qualidade dos serviços; a interconexão; a segurança e a proteção ambiental; coibir o abuso do poder de monopólio, assegurando a menor diferença entre preços e custos, de forma compatível com os níveis desejados de qualidade do serviço; estabelecer canais para atender a reclamações dos usuários ou consumidores sobre a prestação dos serviços; estimular a inovação; assegurar a padronização tecnológica e a compatibilidade entre equipamentos (Rigolon, 2003; Pires e Piccinini, 1999). A importância atribuída a cada um dos objetivos depende da estrutura da indústria e da política regulatória.

A regulação de mercados é uma atividade inerente ao Estado moderno, contudo, o padrão regulatório dominante em contextos nacionais tende a refletir as características político-institucionais historicamente desenhadas. Em outras palavras, há uma variação nas modalidades de regulação específicas. De acordo com Boschi e Lima (2002, p. 24), padrão regulatório é entendido como a combinação ou predomínio de diferentes instrumentos de regulação (agências independentes, propriedade pública de firmas ou setores, agência no

interior da burocracia executiva e auto-regulação através de arranjos corporativos). “A estrutura institucional refere-se a um conjunto mais amplo de esquemas e governança que leva em conta a cultura política dominante, o papel do Estado na economia, a natureza das instituições políticas e os formatos de intermediação e representação dos interesses capital/trabalho”.

As experiências norte-americana e europeia configuram dois modelos regulatórios distintos em função de suas respectivas estruturas institucionais. Os Estados Unidos se caracterizam por uma forte tradição na cultura política liberal, divisão de poderes sob um regime presidencialista, tradição federalista, baixa intervenção do Estado na economia e prevalência de arranjos pluralistas de intermediação e representação de interesses. Logo, o padrão de regulação dominante é o das agências reguladoras independentes. Na Europa, por outro lado, prevalece uma cultura política não liberal, fusão de poderes num regime parlamentarista, um Estado intervencionista e a supremacia da representação corporativa de interesses. Essa estrutura teria gerado um padrão de regulação distinto, marcado por combinações variadas da propriedade pública de firmas ou setores da economia, agências reguladoras no interior da burocracia executiva e auto-regulação por via de arranjos corporativos (Boschi e Lima, 2002).

Assim, embora na atual etapa do capitalismo globalizado possam existir argumentos que apontam na direção de um padrão regulatório dominante, baseado no modelo das agências independentes, o processo histórico de evolução dos padrões de regulação sugere uma distinção de modelos, decorrente da estrutura institucional constituída.

O padrão norte-americano que serviu de base para o modelo brasileiro como veremos adiante, tem sido o mais consistente no que diz respeito à estabilidade do seu formato característico de agência reguladora independente, fora da estrutura do Executivo e com forte controle do Congresso. De acordo com Rigolon (2003), a independência da agência reguladora pode ser definida como a sua capacidade de buscar prioritariamente os objetivos de bem-estar do consumidor e de eficiência produtiva e alocativa da indústria, em detrimento de outros objetivos conflitantes como, por exemplo, a maximização do lucro do monopolista, a concentração das firmas em segmentos mais lucrativos do mercado, a maximização de receitas fiscais, entre outros.

Em excelente trabalho, Melo (2001) aponta três momentos na história da regulação norte-americana. O primeiro ciclo de expansão regulatória data do final do século XIX, com o início da legislação antitruste e a criação de agências de defesa da concorrência e controle de monopólios naturais.¹⁰ Uma segunda onda de transformações institucionais, ocorreu nos anos 40 (século XX) durante o New Deal. Nesse período, quando se assiste a um movimento intenso de criação de agências independentes, surgem as principais instituições regulatórias do Estado americano, como a *Securities and Exchange Commission (SEC)*, a *Federal Power Commission (FPC)*, a *Federal Communication's Commission (FCC)*, entre outras. “As novas agências detinham funções legislativas (grande autonomia para emitir normas), adjudicantes (arbitravam conflitos entre partes) e executivas (implementavam decisões administrativas)” Melo (2001, p. 57). A terceira onda de criação de agências regulatórias ocorre nos anos 1960, com predominância da regulação social e ampliação da capacidade regulatória do Judiciário e do Legislativo.

No entendimento de Rigolon (2003), existe um relativo equilíbrio entre independência, flexibilidade e controle social das agências reguladoras. Ou seja, por um lado, regras rígidas, como a fixação de tarifas, por exemplo, limitam as possibilidades de adaptação às condições mutáveis de demanda e de custos. No outro extremo, um excesso de flexibilidade e de poder discricionário dos reguladores pode conduzir à perda da credibilidade da regulação e inibir o investimento privado em infra-estrutura, particularmente o estrangeiro.

Essa seria uma condição essencial para uma regulação eficiente. No entanto, o problema é encontrar uma forma de chegar a esse equilíbrio sem prejuízo dos agentes econômicos envolvidos no processo. Uma questão que tem levantado muita polêmica no Brasil, diz respeito justamente a responsabilidade do controle social sobre as agências reguladoras. No Reino Unido, por exemplo, este controle foi atribuído a uma outra agência pública – o *National Audit Office* – diferente do que ocorre nos Estados Unidos onde essa tarefa é de responsabilidade do Congresso.

¹⁰ Um dos marcos iniciais da atividade regulatória nos EUA foi a decisão da Suprema Corte Americana no caso *Munn v. Illinois*, em 1877. Naquele episódio a Suprema Corte determinou que qualquer atividade, revestida de “interesse público”, em que fosse empregada propriedade privada, seria passível de regulação por parte do Estado, não obstante a injunção da 14ª emenda que visava proteger o caráter privado da propriedade. À essa decisão seguiram-se outras medidas, como o *Interstate Commerce Act* (1887) e o *Sherman Antitrust Act* (1890), ver Fiani (1998) e Melo (2001).

No continente europeu, também se observam variações do modelo regulatório em relação às áreas de política pública. No setor de telecomunicações e de regulação antitruste, o modelo de agência independente tem sido a norma. Em outras áreas, como meio ambiente e águas, não se tem observado um padrão regulatório único (Rigolon, 2003). Portanto, no caso europeu, ainda que se esteja presenciando a reconfiguração do Estado do bem-estar e, mesmo diante de fortes pressões para adoção de um padrão institucional, não se pode concluir que esteja emergindo um mesmo modelo regulatório, com base no predomínio das agências independentes.

3- O Caso Brasileiro: regulação e agências reguladoras

No Brasil, o padrão regulatório que dominou a implantação e transformação da infraestrutura econômica do início do século XX, se assemelhava mais ao modelo europeu, devido a combinação entre monopólio de setores da economia, a regulação exercida por órgãos da burocracia do Executivo e arranjos corporativos, em parte controlados pelo Estado, em parte auto-regulados. Os ministérios eram responsáveis não apenas pela formulação de políticas públicas, mas também pelo monitoramento do progresso dessas políticas, executadas diretamente pelas estatais como a Telebrás, Eletrobrás, Petrobrás, ou através de suas subsidiárias. Essas companhias eram formalmente subordinadas a seus ministérios e em última instância à Presidência da República.

Esse modelo perdurou no Brasil até o início dos anos de 1990, quando a necessidade de reestruturação da economia nacional e de reforma do Estado exigiu um novo padrão regulatório. O Brasil foi um dos últimos países da América Latina a adotar uma reforma regulatória, que na prática, traduziu-se em programa de privatização, principalmente das estatais provedoras de serviços públicos caracterizados como monopólios naturais, tais como telecomunicações e energia. Mas segundo Boschi e Lima (2002), a reforma regulatória consistiu na eliminação dos monopólios estatais, na eliminação das instâncias consultivas no âmbito do Executivo e na criação de agências independentes, sem a contrapartida da supressão da totalidade dos instrumentos de regulação anteriormente existentes no Executivo.

Essa susceptibilidade das agências frente ao Executivo reflete a estrutura político-institucional do país, que tem a ver com a cultura política dominante, natureza das

instituições, papel do Estado na economia entre outros aspectos. É a partir desse entendimento que deve ser analisada, no contexto regulatório brasileiro, a relação usuários-agência-operadora. Tal relação será discutida pormenorizadamente mais adiante. Em princípio, deve ficar claro, porém que a criação das agências reguladoras, no contexto da reforma do Estado, cumpria duas finalidades: ter um órgão livre das velhas e tradicionais práticas dentro da administração e, monitorar e fiscalizar de perto as empresas privatizadas. Outro papel importante que as agências deveriam cumprir, refere-se a credibilidade que o governo pretendia transmitir.

Assim, as agências reguladoras surgem no Brasil com o advento do Estado mínimo ou *Estado regulador*, cujo papel envolve um novo modelo de gestão pública. Nessa nova concepção, o Estado deixa de ser o único provedor de serviços públicos, pois com a privatização/desestatização, muitos serviços foram delegados a iniciativa privada, mediante concessão, permissão ou autorização. Nesse sentido, as agências reguladoras foram criadas com o propósito de normatizar os setores dos serviços públicos delegados e de buscar equilíbrio e harmonia entre Estado, usuários e delegatários (Coimbra, 2000). Mas independente do serviço público ser prestado pelo poder público ou pelo privado, o objetivo único é a satisfação coletiva, pois todos os serviços devem ser prestados em função da coletividade.

Inteiramente novo para o país, esse marco regulatório não encontra paralelo na legislação brasileira. Não existe uma lei específica disciplinando as agências reguladoras. No Brasil, elas vêm sendo criadas por leis esparsas. O embasamento legal para a criação dessas agências está expresso na Constituição Federal de 1988, onde dispõe em seu art. 21, inciso XI, que compete à União: "explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais".

Atualmente, já existem várias agências reguladoras em atividade, tanto a nível federal como estadual e até municipal. Podemos citar como exemplo, a nível federal, a Agência Nacional de Energia Elétrica -ANEEL, instituída pela Lei nº 9.427/96, e a nível estadual, a Agência Estadual de Regulação e Controle de Serviços Públicos - ARCON, criada pela Lei nº

6.099/97¹¹. Em decorrência da diversidade e característica das atividades, a competência das agências reguladoras varia de acordo com a respectiva área de atuação. Na esfera federal, dentre outras coisas, as agências exercem funções do poder concedente, determinando em que condições deverá ocorrer a transferência para a iniciativa privada. No plano estadual, as agências atuam em uma etapa posterior, regulando, fiscalizando, mediando, arbitrando os conflitos, dentro das respectivas áreas de atuação (Cal, 2002, p. 93). As agências estaduais também podem firmar convênios com as agências nacionais, com o objetivo de realizar os serviços de regulação nacional dentro de seu território. Tudo indica que há uma repartição de competências entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, relativo ao serviço ou setor regulado.

As agências nacionais integram a administração pública indireta, são criadas como autarquias em regime especial, conforme leis instituidoras, e como tais, estão sujeitas às normas constitucionais que disciplinam essa categoria de entidade. Na prática, "as agências reguladoras foram sendo instituídas no ordenamento jurídico brasileiro para assumir um papel que, na concessão, na permissão e na autorização, era antes desempenhado pela própria Administração Direta, na qualidade de poder concedente" (Cal, 2002 p. 86).

Apesar de seguirem os princípios constitucionais no que concerne a administração pública, as agências atuam de forma independente. Essa independência traduz-se na prática pelas seguintes características: 1) são autarquias em regime especial, o qual é definido nas leis instituidoras; 2) estão sujeitas às normas constitucionais que disciplinam esse tipo de entidade; 3) seus dirigentes não estão subordinados administrativamente a nenhum ministério, possuindo estabilidade e mandato fixo; 4) podem editar normas e determinar tarifas para a maioria dos serviços; 5) possuem autonomia administrativa e financeira; (Cal, 2002; Moura, 2002). As agências também prestam serviços específicos na fiscalização e controle sobre as empresas concessionárias, o que não deixa de ter relevância para a coletividade. Em tese, as agências reguladoras possuem ainda maior autonomia com relação ao Poder Executivo, pois sendo autarquias de regime especial, seus atos não podem ser revistos ou alterados pelo Poder

¹¹ Como exemplo de agência reguladora municipal, podemos citar a Agência Municipal de Regulação dos Serviços de Saneamento de Cachoeira de Itapemirim – AGERSA, no estado de São Paulo.

Executivo. No que se refere à autonomia financeira, as agências devem submeter anualmente ao seu respectivo ministério, com vistas à aprovação, a sua proposta de orçamento.

Deve ser ressaltado que ao importar o modelo de agência norte-americana, o legislador não tomou o devido cuidado de adequar o instituto à realidade cultural e jurídica brasileira, suscitando assim muitas controvérsias em torno da sua função reguladora. O primeiro questionamento refere-se aos fundamentos jurídico-constitucionais para delegação de função normativa às agências, pois as únicas que estão previstas na Constituição são a Anatel e a Anp, sob a definição de *órgão regulador* expressa nos art. 21, XI e 177, § 2º, III. Logo, apenas estas possuem a função reguladora, isto é, função de regulamentar leis, conceitos e princípios indeterminados. Nas demais agências, a delegação de função reguladora está sendo feita pela lei instituidora. Tais agências não poderiam exercer função normativa, sob pena de inconstitucionalidade e nem podem regulamentar leis, pois no Brasil está é uma competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Está é uma discussão bastante polêmica no ordenamento jurídico brasileiro, porém fora do alcance deste estudo. O fundamental aqui é compreender as características, a estrutura e o papel das agências reguladoras dentro da nova concepção do Estado regulador.

Qualquer que seja a racionalidade do desenho institucional, não se pode negligenciar o fato de que a nova modalidade se insere no contexto de um legado institucional em que o Executivo aparece com grande primazia e com alto poder discricionário, legado esse que o modelo de agência autônoma precisamente trataria de neutralizar. Isso ocorre porque, segundo Boschi e Lima (2002), em certo sentido, há uma tendência pra se minimizar a importância do contexto institucional no qual as reformas são implementadas, imputando uma racionalidade intrínseca ao modelo escolhido de acordo com os objetivos de seus formuladores.

E foi isso precisamente o que ocorreu quando da criação das agências reguladoras no Brasil. As privatizações ocorreram sem um planejamento adequado que, a priori, pudesse definir sob quais bases as agências seriam implantadas, bem como as condições e regras gerais para a regulação dos serviços por elas regulados. Não é de se admirar, portanto, que quase que constantemente as agências se vêm envolvidas em polêmicas, onde se questiona desde suas atribuições e atos até sua própria autonomia.

Outra variável igualmente importante que também não foi levado em conta pelo governo - e que tem sido pouco abordado na literatura - refere-se a relação das agências com o cidadão-usuário. As regras de funcionamento do recém implantado sistema regulatório devem ser esclarecidas não apenas para as concessionárias e para os grandes consumidores, mas principalmente para o consumidor individual, que na verdade se constitui na maioria absoluta no mercado regulatório. Mas, para isso é necessário antes de tudo definir o papel de cada parte nessa relação: usuários-agência-empresas. Se isso não correr, a credibilidade das agências será - e de certo modo já está sendo - colocada em xeque, corroborando para que ocorram situações inconvenientes relativas a assimetria de informações e risco de captura.

4- Concepção da Agência Reguladora: missão, característica e atribuições da Anatel

O sistema brasileiro de telecomunicações iniciou nos anos 1960 baseado em um conjunto de redes e serviços que funcionavam de forma bastante precária. Para superar essa situação, o governo promulgou em 1962 o Código Brasileiro de Telecomunicações, primeiro e importante marco na história das telecomunicações brasileiras. Apesar disso, a precariedade que em algumas áreas beirava o caos, tinha origem não apenas na péssima qualidade dos serviços e do atendimento, mas também na falta de coordenação entre as empresas, o que agravava a situação. Com a criação da Telebrás, em 1972, inaugura-se um outro marco nas telecomunicações brasileiras. Criada com o propósito de planejar e coordenar as telecomunicações em âmbito nacional, a Telebrás imediatamente adquiriu e absorveu empresas que prestavam serviço telefônico em todo país, consolidando-as em empresas de âmbito estadual - as 27 estatais privatizadas em julho de 1998.

Nesse sentido, a reestruturação do setor de telecomunicações brasileiro veio acompanhado da privatização do Sistema Telebrás, monopólio estatal verticalmente integrado e organizado em diversas subsidiárias, que fornecia serviços através de uma rede de telecomunicações interligada em todo território nacional (Pires, 1999). A idéia básica era adequar o setor de 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.

Um dos aspectos mais importantes desse processo de reestruturação, foi a criação da ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações¹², autarquia especial ligada ao Ministério da Comunicações, constituída com características que lhe permitem desempenhar sua missão com autonomia e independência. A Anatel foi pensada para corresponder as expectativas do governo de organizar a exploração dos serviços de telecomunicações e, ao mesmo tempo, conquistar a confiança dos potenciais investidores (nacionais e estrangeiros) na solidez e transparência de suas regras. Como órgão regulador, a agência detém poderes para regulamentar, outorgar e fiscalizar. Suas responsabilidades, porém, são ainda mais amplas. Cabe à Anatel adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras. Deve atuar com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade, princípios fundamentais da administração pública¹³. No que diz respeito a estrutura operacional, a Anatel é composta por Superintendências, entre as quais se dividem as múltiplas atribuições executivas da Agência com relação às telecomunicações brasileiras e à sua administração institucional¹⁴.

Um importante pressuposto para o efetivo cumprimento da missão regulatória é a efetiva autoridade das decisões da agência na mediação e no arbitramento de eventuais conflitos entre usuários-consumidores, empresas e governo, nas áreas de sua competência. Mas é importante frisar que essa autonomia e independência devem obedecer a limites. A visão do órgão regulador não pode estar acima das partes, mas junto delas.

¹² A Anatel foi criada pela LGT e regulamentada pelo Decreto nº 2.238/97.

¹³ Na Anatel existe uma Ouvidoria cujo titular é nomeado pelo Presidente da República com mandato de dois anos admitida uma recondução. O ouvidor tem acesso a todos os assuntos, tendo direito inclusive de assistir às sessões e reuniões do Conselho Diretor. Deve atuar de forma independente, elaborando, semestralmente ou quando oportuno, documentos de apreciação crítica sobre a atuação da Agência que são encaminhados ao Conselho Consultivo, ao Ministério das Comunicações, a outros órgãos do Poder Executivo e ao Congresso Nacional. A Ouvidoria é de suma importância na relação usuários-agência-concessionárias, embora nem todas as agências reguladoras disponham deste órgão e sua estrutura. É principalmente, segundo Gifoni Neto (2002), um dos instrumentos de controle social, pois ao atuar de forma independente e transparente, ajuda a fortalecer o papel da Agência. Nesse aspecto, existem na Anatel outros órgãos igualmente importantes. São os Comitês Estratégicos, colegiados que atuam com participação de representantes de instituições da sociedade, voltados para a formulação de estudos, proposições e recomendações sobre temas específicos. Atualmente estão em funcionamento os seguintes comitês: Infra-estrutura Nacional de Informações (C-INI), Defesa da Ordem Econômica, Uso do Espectro e de Órbita, Universalização dos Serviços de Telecomunicações, Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações (Paste, 2000).

¹⁴ Para um exame mais detalhado das competências de cada superintendência e da estrutura organizacional e operacional da Agência, ver Decreto nº 2.238/97 e Regimento Interno da Anatel.

Certas atribuições da Anatel, apesar da importância para a sociedade, passam despercebidas pelo cidadão-usuário, como é o caso do item que trata da defesa e proteção dos direitos dos usuários. Assim como a autonomia e a independência são importantes para uma atuação eficiente do órgão regulador, o controle social é imprescindível. É necessário portanto, difundir as atribuições e responsabilidades da Agência junto a sociedade, para que esta, conhecendo seus direitos e deveres, possa exercer a sua cidadania com maior efetividade. Por outro lado, o controle social não pode ser visto pelo órgão regulador como uma ação meramente fiscalizadora, mas sim como instrumento de interação e de fortalecimento de suas atividades.

5- Anatel e Telemar: diagnóstico e avaliação de desempenho

Entende-se que para uma análise precisa da relação usuário-Anatel-operadora, faz-se necessário analisar em particular o funcionamento da relação bipolar de cada parte. Em que pese os esforços para atingir os objetivos aqui pretendidos, a ausência de estudos anteriores, praticamente nada publicado sobre o assunto e, a dificuldade para obtenção de dados e informações junto à operadora inviabiliza uma análise mais profunda do assunto. Desse modo, os argumentos aqui apresentados estão subsidiados com dados publicados por algumas entidades e pelo próprio órgão regulador, bem como pelas informações obtidas *in loco* na operadora (Telemar), no Escritório Regional da Anatel e no órgão de defesa do consumidor (Procon).

Devido ao grande número de operadoras e a inviabilidade para englobá-las no estudo, o que certamente poderia gerar um prejuízo em termos de objetivos e resultados, optamos, por razões estruturais e de relativa facilidade de contato, pela operadora Telemar, que cobre a Região I (região Norte, Nordeste e Leste). A análise da relação não considera limites geográficos, mas sim o âmbito da atividade da operadora como um todo. Por razões similares, a análise será direcionada, mas não necessariamente, para o serviço de telefonia fixa, que corresponde ao Sistema Telefônico Fixo Comutado – STFC.

No entendimento de Souza (2001), os aspectos metodológicos de um trabalho científico envolvem a natureza, o método, o universo e a técnica de pesquisa. A natureza da pesquisa diz respeito a finalidade e está estruturada quanto aos fins e quanto ao meio de se

alcança-los. Em relação aos objetivos pretendidos, este trabalho tem um caráter exploratório-explicativo, devido escassez de conhecimento acumulado e sistematizado sobre o assunto. Quanto aos procedimentos técnicos (meio), utiliza-se como base o levantamento bibliográfico e documental, complementado com algumas informações institucionais de campo. O método de abordagem utilizado é o indutivo, pois uma vez identificados e confirmados os elementos que norteiam a relação usuário-Anatel-operadora, em âmbito particular, tal hipótese pode ser ampliada para um estudo mais abrangente, envolvendo um número maior de agências e operadoras.

No Brasil, o processo de criação e implantação do desenho institucional das agências reguladoras, baseado no padrão regulatório americano, não levou em consideração a engenharia do regime regulatório no que diz respeito às relações das agências com outras esferas de governo e tampouco com outros mecanismos de regulação pré-existentes, aos quais o novo modelo se justapôs (Boschi e Lima, 2002). As reformas constitucionais que flexibilizaram os monopólios estatais, permitindo assim a privatização ou desregulamentação, não foram acompanhadas de um planejamento técnico-institucional, capaz de criar um ambiente propício à implantação dos órgãos reguladores, com regras de funcionamento bem definidas para cada setor ou indústria.

Em outubro de 2003 o Governo Federal divulgou um relatório, elaborado por um grupo de trabalho interministerial, sobre análise e avaliação do papel das agências reguladoras na atual conjuntura¹⁵. O diagnóstico do funcionamento das agências, citado no relatório, aponta entre outras coisas, uma série de distorções tanto no relacionamento das agências reguladoras com seus ministérios supervisores, quanto em termos de coordenação entre as mesmas.

Com o intuito de avaliar a performance da Anatel, a Câmara Americana de Comércio – AMCHAM, também, elaborou um relatório¹⁶, divulgado em meados de 2003, onde entre outras coisas, considera não satisfatório o relacionamento entre a Anatel e os demais órgãos do governo, incluindo as outras agências. Embora se reconheça a importância do relatório

¹⁵ Análise e Avaliação do Papel das Agências Reguladoras no Atual Arranjo Institucional Brasileiro. Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial. Presidência da República, 2003.

¹⁶ Relatório sobre a Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL. AMCHAM, junho/2003.

elaborado pela AMCHAM, não só pelos resultados apresentados, como também pela iniciativa inovadora, o referido estudo deixa uma lacuna crucial, qual seja, não abordar aspectos relativos ao cidadão-usuário. O questionário aplicado na avaliação da Agência é direcionado para empresas e associações ligadas ao mercado regulado, tais como operadoras, provedores de serviço de comunicação de massa, consultores, entre outras. Apesar disso, alguns dados levantados são de grande relevância.

Salgado (2003, p. 28), ao analisar o desenho institucional das agências reguladoras brasileiras, aponta dois problemas enfrentados pelo setor de telecomunicações: o primeiro é a imprecisa definição da autoridade regulatória para comunicação de massa (rádio e televisão), a qual permanece sob a responsabilidade do Ministério das Comunicações, aparentemente sem justificativa técnica para isso. Esses serviços são objeto de concessão do Congresso Nacional, o que torna a questão da outorga uma decisão eminentemente política, segundo a autora. O segundo problema refere-se à falta de concorrência nos serviços locais de telefonia fixa, uma vez que as “empresas-espelho”, criadas após a privatização da Telebrás, têm pouco poder de no mercado local, aspecto que seria essencial para afirmação do modelo competitivo idealizado¹⁷.

No estudo feito pela AMCHAM, no quesito competição no setor a Anatel foi considerada atenta à necessidade de defesa da concorrência no setor, porém não foi considerada ágil no que se refere à sua atuação de forma preventiva no mercado, visando garantir e fomentar a competição. Já na atividade de regulamentação (edição e revisão de normas e regulamentos), apesar de eficiente para alguns serviços, ainda deixa a desejar para outras demandas específicas. Quanto a atividade de fiscalização, a atuação da Anatel foi considerada insatisfatória, principalmente em razão do reduzido quadro de funcionários e da sua falta de preparo técnico adequado. Além disso, foi apontado falta de transparência no processo de fiscalização das prestadoras de serviços de telecomunicações.

¹⁷ Em relação ao serviço de telefonia fixa, é importante frisar que diversos estudos de experiências regulatórias internacionais ressaltam as dificuldades de introdução de competição em mercados de infra-estrutura, em virtude do controle do poder de mercado das empresas incumbentes. No caso do setor de telecomunicações, em particular, o poder de monopólio sobre as redes locais de acesso aos usuários, por parte das operadoras de telefonia já estabelecidas, dificilmente será revertido sem uma política regulatória ostensiva de promoção de livre acesso, no qual os preços de interconexão sejam estabelecidos com base nos custos marginais efetivamente incorridos na transação (Pires e Goldstein, 2001)

Pelo exposto acima, nota-se claramente que os prejuízos herdados pela falta de uma estrutura institucional adequada e planejada, afetam a atuação da Agência na fiscalização e regulação do setor, além é claro da própria capacidade técnica de atendimento ao usuário. O fato das regras setoriais terem sido definidas antes da criação da Anatel, não minimizou os obstáculos enfrentados pela Agência, alguns já superados - como a ameaça de perder o controle sobre a gestão do Fundo de Universalização para o Ministério das Telecomunicações¹⁸ - e outros ainda por superar. Com efeito, a falta de uma definição prévia do funcionamento do setor, expressa não só problemas de ordem técnico-institucional, mas também no que tange ao relacionamento da Anatel com o usuário, o que afeta como um todo o exercício do seu papel de órgão regulador.

Uma pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor-IDEC¹⁹ (2003), incluindo sete das principais agências (ANEEL, ANATEL, ANVISA, ANS, INMETRO, Banco Central e Secretaria de Defesa Agropecuária), mostrou que esses órgãos têm obtido um desempenho insatisfatório perante o cidadão-usuário. A avaliação da Anatel pelo Idec levou em consideração (i) efetividade na atuação em prol dos consumidores na regulamentação e na fiscalização; (ii) transparência de atos, procedimentos e processos decisórios; (iii) divulgação do órgão e mecanismos de acesso para o consumidor; (iv) existência de canais institucionalizados e condições para a participação dos consumidores nas decisões e no controle social; e (v) acesso à informação, legislação, dados do setor, atividade e resultados da ação do órgão. Considerando a seriedade e dimensão da pesquisa, realizada pelo Idec, um órgão reconhecido e especializado, torna-se importante registrarmos a avaliação dos resultados apresentados. i) em relação a efetividade da atuação, a Anatel apresentou problemas no setor referentes a aumentos de tarifas, aumento da inadimplência e corte do serviço e, aumento das reclamações dos consumidores. Na regulação econômica e técnica a

¹⁸ O Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust), foi criado em agosto de 2000 (Lei nº 9.998). Ele é financiado através de 1% de taxa sobre os lucros brutos de cada operadora de telecomunicações, mais outra fonte. Deve ser utilizado para fornecer linhas telefônicas e conexões internet de alta velocidade para escolas públicas, bibliotecas e hospitais.

¹⁹ Disponível em: <http://www.idec.org.br/paginas/imprimeemacao.asp?id=298>. Acessado em: 14/03/2003.

Anatel foi considerada omissa, por exemplo, em questões como o fechamento de postos de atendimento das operadoras²⁰.

A fiscalização do órgão foi considerada muito ruim, face as penalidades irrisórias, demora no processo e multas esporádicas por infrações ao CDC; ii) no quesito transparência, a Anatel apresentou maior desempenho dentre as agências, devido à disponibilização das consultas públicas. A Anatel se destacou ainda por disponibilizar com alguma frequência os relatórios de avaliação das contribuições recebidas; iii) no item divulgação do órgão, a Anatel foi considerada regular. As agências não se mostram preocupadas em divulgar os seus meios de contato. Por exemplo, as contas de TV por assinatura e das operadoras de telefonia não indicam os contatos da Anatel. Outros meios de acesso à agência, como serviço 0800, também não são divulgados para os usuários; iv) quanto a existência de canais institucionalizados e condições para a participação dos usuários (consumidores), a Anatel se destacou por possuir em sua legislação dispositivos que permitem participação dos usuários nas instâncias consultivas da Agência. Contudo, há uma predominância de representantes empresariais, até como representantes dos usuários. Na Anatel, a ouvidoria é uma instância independente de crítica ao órgão, com relatório disponibilizados ao público; v) por fim, no item acesso à informação, legislação e resultados da ação dos órgãos, o principal problema encontrado foi a indisponibilidade de dados e análises sobre o setor de atuação da Agência. As reclamações dos usuários, quando existentes, são apresentadas de forma fragmentada e sem uma série histórica, dificultando uma visão geral do setor e sem incluir os problemas apresentados em Procons e nos órgãos estaduais delegados.

Na avaliação final do Idec, a Anatel foi considerada *ruim*, com média de 4,6. As conclusões da pesquisa indicaram que não há uma articulação entre a Agência e as entidades civis de defesa do consumidor²¹. Falta efetivo controle social sobre o órgão regulador, com espaços e mecanismos institucionalizados de apoio à participação dos usuários-consumidores, tendo em vista uma contraposição à pressão exercida pelos interesses corporativos das operadoras. Outros problemas relevantes detectados foram: a) a falta de transparência plena

²⁰ Note-se que este é um problema que vem sendo combatido pela Anatel com a aplicação de pesadas multas às operadoras, como pode ser constatado nas informações divulgadas pela Assessoria de Imprensa no site da Agência: www.anatel.gov.br.

²¹ O fato do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, previsto no artigo da Lei 8.078/90, não ter sido efetivamente implementado, até hoje, contribui para essa desarticulação.

sobre a atuação da Agência e os seus processo de decisão, assim como extrema dificuldade do cidadão em obter dados e informações sobre os setores regulados e os órgãos reguladores, que lhe permita exercer e atuar no controle social; e b) a falta de uma diretriz política e de uma orientação estratégica única, que podem ser implantadas por meio de legislação, que discipline os procedimentos de transparência, participação e controle social nas agências reguladoras.

Apesar de sua característica de independências e autonomia, a Anatel enfrenta ainda dois graves problemas, quais sejam, a assimetria de informação e a pressão política e corporativa (captura)²². O maior problema no desenho de instituições é o da assimetria de informações, que funciona como um incentivo ao comportamento oportunista. Salgado (2003), ressalta que nas agências públicas existem vários níveis de assimetria envolvidos e os principais envolvem os usuários com relação à agência e esta com relação às firmas reguladas.²³ Ao tentar solucionar o problema requerendo que as firmas reportem custos, por exemplo, ou outro tipo de informação interna, a agência defronta-se com a dificuldade do tipo compatibilidade de incentivos: a agência deve se assegurar que seja do interesse da firma reportar custos apuradamente, ou qualquer outra informação. Ocorre que as firmas tendem a reportar o que for de seu interesse, nem mais nem menos, principalmente se atuarem em um mercado competitivo e de alta tecnologia como o de telecomunicações.

Assim, a solução requer que se desenvolvam instrumentos e arranjos institucionais que reduzam a assimetria de informação dos dois tipos. Para tanto, Salgado (2003) assinala que existem três métodos básicos: 1) a prestação de contas, que obriga a agência a afinar suas decisões com os objetivos prescritos em lei; 2) a independência das decisões da órgão (autonomia administrativa) com relação à pressão de interesses; e 3) a transparência das decisões, garantida pelo prévio conhecimento das regras que orientam a atuação e as análises

²² A pressão política é exercida, não necessariamente, mas principalmente pelo próprio Governo Federal, seja através de ministérios, seja através da Presidência da República, enquanto que a pressão corporativa está associada as empresas ligadas ao setor regulado. Porém, ambos os casos podem levar ao problema da captura do órgão regulador e afetar o seu desempenho.

²³ O primeiro tipo de assimetria permite à agência estabelecer compromissos com grupos de interesses, compartilhando rendas, em detrimento do conjunto dos usuários. O segundo tipo revela-se na dificuldade da agência de avaliar custos e benefícios esperados, já que não detém todas as informações necessárias para análise (Salgado, 2003).

da agência. Certamente esse é o melhor caminho para resolver o problema da assimetria de informação, principalmente entre a firma e a agência, mas isso ainda depende de um amadurecimento do marco regulatório brasileiro.

A assimetria de informação, por outro lado, pode facilitar a captura, na medida em que os cidadão-usuário, não observa adequadamente a ação do órgão regulador, que pode estabelecer compromissos tácitos ou explícitos com grupos de interesse específicos.

Nas políticas públicas, os conselhos exercem uma função de aproximação institucional entre o agente público e a sociedade. Mas ampliação do número de conselhos (federais, estaduais e municipais), tanto pode ampliar a taxa popular de participação quanto aumentar o poder dos grupos de interesse e não da sociedade como um todo, já que no Brasil as taxas de participação individual em organizações, sociedades civis e partidos é baixa.

O problema da captura envolvendo a Anatel foi constatado na pesquisa da AMCHAM, quando o órgão foi avaliado em relação a imparcialidade e impessoalidade. Em alguns casos, segundo o relatório, há franca influência de grupos econômicos dominantes na atuação da Agência. Boschi e Lima (2002), sugerem que além da interferência da Presidência da República e dos Ministérios, existe a influência e atuação dos *lobbies* dos grupos industriais ligados ao setor. O ciclo político-eleitoral é outro fator que motiva a interferência do Executivo na regulação, fragilizando a autonomia e a credibilidade das agências.

Poderíamos citar aqui vários exemplos que confirmam não só a tese de captura, mas principalmente de pressão política do Executivo em relação a Anatel. O episódio mais recente ocorreu no dia 08/01/2004 quando o Presidente da República exonerou o presidente da Anatel. Nesse caso ficou claro que a saída do presidente da Agência foi motivada pelo embate político entre ele e o ministro das telecomunicações, por ocasião do reajuste das tarifas de telefonia ocorrida em setembro de 2003.

É importante frizar que a intenção aqui não é fazer um diagnóstico negativo da Anatel, mas sim levantar os problemas mais graves que afetam o desempenho do órgão. É claro que existem aspectos positivos e relevantes, comprovado inclusive pelas pesquisas acima mencionadas (IDEC, AMCHAM e Relatório Interministerial). Porém, para se fazer sugestões

quanto ao seu aperfeiçoamento, visando um melhor desempenho e um bom relacionamento com o cidadão-usuário, faz-se necessário antes de tudo identificar os problemas que a Agência apresenta, assim como a operadora.

Na ausência de dados e estudos sobre o desempenho da operadora Telemar, optou-se por fazer algumas considerações gerais a cerca das informações obtidas na Anatel, no Procon/PA e em alguns artigos de jornais. Certamente, um dos fatores que explicam essa carência de estudos sobre as operadoras é a assimetria de informação, já que atuam em um mercado competitivo, com alta tecnologia.

Com a privatização do Sistema Telebrás em 1998, foram constituídas 12 novas empresas *holdings* controladoras das operadoras de telefonia fixa e de telefonia móvel. As 12 novas controladoras, juntamente com suas respectivas controladas, consistem em: a) oito prestadoras de serviços de telefonia celular; b) três companhias regionais de telefonia fixa e; c) uma companhia de serviços fixos de longa distância (EMBRATEL).

A Tele Norte Leste Participações S/A (TNL), uma das novas empresas controladoras, assumiu 16 companhias estaduais prestadoras de serviços de telefonia fixa em estados das regiões Norte, Nordeste Sudeste do Brasil, que compreende a Região I, definido no Plano Geral de Outorgas. As ações da TNL foram adquiridas pelo Consórcio Telemar, formado por seis companhias, sendo posteriormente adquiridas pela Telemar Participações S/A, em uma transação aprovada pela Anatel. Em 2001 as 16 empresas operadoras de telefonia fixa foram incorporadas pela então Telemar Norte Leste S/A.

O objetivo da Telemar, definido no seu Estatuto Social²⁴, consiste na exploração de serviços de telecomunicações e atividades necessárias ou úteis à execução desses serviços, na conformidade das concessões, autorizações e permissões que lhe forem outorgadas. Os serviços de telefonia fixa prestados pela companhia compreendem: i) serviços locais, inclusive instalação, assinatura mensal, chamadas locais, ligações a cobrar e serviços complementares; ii) telefones públicos; iii) chamadas de linhas fixas para telefones celulares; iv) utilização da rede da companhia por outros provedores de serviços de telefonia; v)

²⁴ <http://www.telemar.com.br/ri/#>. Acesso em: 12/11/2003.

serviços de longa distância interestaduais entre os estados da Região; vi) serviços de longa distância intra-estaduais nos estados da Região; vii) serviços de transmissão de dados e; viii) outros serviços.

Em janeiro de 2003, a Anatel divulgou uma pesquisa de satisfação de clientes de serviços telefônicos, no seguimento Usuários de Telefones Residenciais (STFC-R)²⁵. Entre as prestadoras pesquisadas, a Telepará - companhia controlada pela operadora Telemar no Estado do Pará – foi a que apresentou o pior índice de satisfação dos usuários do STFC Residencial, com apenas 62,0% de satisfação. Pelo critério adotado²⁶, a pesquisa apontou ainda que nenhuma prestadora brasileira do STFC Residencial encontra-se na zona de excelência em satisfação. A pesquisa foi realizada tanto para o conjunto das operadoras, como em relação a cada uma delas individualmente, levando em consideração os seguintes fatores: qualidade das ligações; serviços; serviços de manutenção; atendimento; informações prestadas; conta, cobrança e condições de pagamento e; tarifas/preços.

Os critérios nos quais a prestadora apresentou os piores índices de satisfação foram: serviços (66,9%); informações prestadas (63,5%); atendimento (62,5%); conta, cobrança e condições de pagamento (62%) e; tarifas/preços, com apenas 55,2%. Quando comparado aos índices médios de satisfação no Brasil, a Telepará também apresentou índices bastante inferiores. Outro dado interessante é o índice médio de satisfação por região²⁷, no qual a Região I, onde a Telemar opera, apresentou o segundo melhor índice com 71,3% (Pesquisa FIA-USP/FAURGS, 2003).

O problema apresentado pelas operadoras de telefonia, particularmente no seguimento STFC, pode ser constatado ainda pelo número de reclamações direcionadas às Procuradorias dos Consumidores (Procons) em vários estados.

²⁵ A pesquisa foi realizada no segundo semestre de 2002 por um consórcio, contratado pela Anatel, formado pela Fundação Instituto de Pesquisa da Universidade de São Paulo (FIA-USP) e pela Fundação de Apoio da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (FAURGS). O Relatório Final de Resultados está disponível no site da Agência: www.anatel.gov.br.

²⁶ Segundo o critério adotado pelo Consórcio FIA-USP/FAURGS, uma empresa passa a entrar numa zona de *excelência* em satisfação quando ultrapassa o índice de 85%, e *muito especialmente* quando obtém 90% ou mais de satisfação dos seus clientes.

²⁷ Na aferição desse índice, o Consórcio FIA-USP/FAURGS utilizou os mesmos fatores.

Em 2003 as empresas de telecomunicações responderam por 15,28% das denúncias formalizadas no Procon/PA, liderando o *ranking* de reclamações do órgão. Entre as 10 empresas mais reclamadas, 06 eram do setor de telecomunicações. A operadora Telemar ocupa o 10º lugar, respondendo por 1,77% das reclamações. As principais denúncias contra a operadora são a má prestação do serviço, inclusão no nome no SERASA/SPC e não prestação do serviço²⁸.

Um dos problemas mais graves da Telemar é a ausência de postos ou lojas de atendimento ao cliente. A Anatel tem aplicado pesadas multas contra as operadoras de telefonia fixa, por não reabrirem lojas de atendimento em suas regiões de atuação. Segundo informações divulgadas no site da Agência²⁹, os Procedimentos Administrativos para Apuração de Descumprimento de Obrigações –PADOS, abertos em 2000 e concluídos, já somam R\$ 7.649.335.20 em multas aplicadas à Telemar, Brasil Telecom e Telesp. Além do fechamento de lojas de atendimento, as ações de fiscalização da Anatel têm constatado ainda o descumprimento, pelas operadoras, de outros indicadores do Plano Geral de Metas de Qualidade- PGMQ, como por exemplo, a taxa de atendimento às solicitações de mudança de endereço de usuários residenciais.

Em que pese os problemas frisados, cabe a Anatel, enquanto órgão regulador, impor metas anuais de satisfação e, como garantia do resultado, exigir e fiscalizar a melhoria na qualidade dos serviços prestados pelas operadoras de telefonia.

6 – Análise da Relação Usuário-Anatel-Operadora

Antes de se iniciar qualquer discussão a respeito da relação usuário-agência-operadora, é mister que se reconheça a regulação como uma política pública, cuja demanda está sujeita à conflitos de interesse.

As políticas públicas não são necessariamente concebidas pelo setor governamental. Em sua origem, natureza e conteúdo elas se originam do esforço de amplos setores da sociedade que lutam por determinadas demandas, exercendo assim seu poder de participação

²⁸ Fonte: PROCON/PA. Ranking das empresas mais reclamadas no órgão no ano de 2003.

²⁹ Informações divulgadas oficialmente no site pela Assessoria de Imprensa da Anatel.

política e democrática. Nesse sentido, as políticas públicas visam assegurar o redirecionamento da sociedade, isto é, garantir que as mutações por ela geradas propiciem o bem-estar do conjunto de sua população. Trata-se da procura ou busca pelo interesse geral. Em cada momento histórico, a natureza e a organização do Estado e as políticas públicas, refletem a combinação de um conjunto de preferências contraditórias.

Um ambiente regulatório é composto de atores políticos, cuja configuração de poderes determina o rumo das políticas e influencia o risco da captura do órgão regulador (Peci e Cavalcanti, 2000). As políticas regulatórias funcionam através de ordens e proibições, decretos e portarias, entre outros mecanismos. São políticas cujos os efeitos referentes aos custos e benefícios não são previamente determinados, isto é, dependem da configuração concreta das políticas³⁰.

A atitude política dos atores afetados pela regulação vai depender dos custos e benefícios percebidos, os quais podem ser amplamente distribuídos ou altamente concentrados, determinando vários tipos de políticas.

Quadro 1 - Políticas Regulatórias: características dependentes dos custos e benefícios percebidos

		Custos	
		Distribuídos	Concentrados
Benefícios	Distribuídos	<i>Política majoritária</i> (maior parte da sociedade paga, maior parte da sociedade se beneficia) Ex. Seguridade Social, Lei Antitruste.	<i>Política de grupos de interesse</i> (pequenos grupos se beneficiam à custa de outros grupos pequenos) Ex. Políticas de incentivo ao comércio etc.
	Concentrados	<i>Política Clientelista</i> (pequenos grupos se beneficiam à custa da sociedade por ter mais facilidade de organização) Ex. Políticas regulatórias de energia, telecomunicações etc.	<i>Política empreendedora</i> (benefícios gerais – ou pequenos – custos baixos) Ex. Política ambiental.

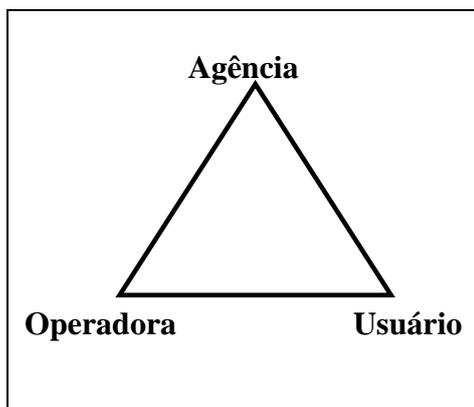
Fonte: Wilson (1980) *apud* Peci e Cavalcanti (2000).

O Quadro 1, sintetiza as características da política regulatória em relação aos custos e benefícios. Isto pressupõe que a regulação mobiliza diversos atores, apresentando resultados

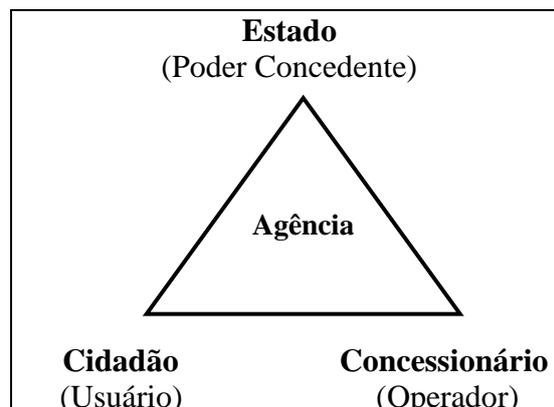
³⁰ Na verdade, custos e benefícios podem ser distribuídos de forma igual e equilibrada entre os grupos e setores da sociedade, do mesmo modo como as políticas também podem atender a interesses particulares e restritos. Os processos de conflito, de consenso e de coalizão podem se modificar conforme a configuração específica das políticas (Frey, 2000).

diferentes em termos de política. Outro aspecto importante que deve ser compreendido é que a regulação não é matéria específica da ciência econômica. A abordagem regulatória, como já foi dito, envolve diversos atores, sendo necessário, portanto, analisá-la inclusive sob o ponto de vista de outras áreas de conhecimento, tais como a ciência política, sociologia, direito e administração pública.

Apesar da escassez de estudos sobre a relação usuário-agência-concessionário, muito provavelmente por ser um assunto relativamente novo, encontramos duas formas de abordagem dessa problemática: o esquema desenvolvido por Almeida e Braga (1999) e o modelo sugerido por Godoy (1999). Ambos trabalham com uma relação triangular entre os atores, porém, enquanto no primeiro modelo (Figura 1) o órgão regulador permanece em um dos vértices do triângulo, no segundo caso ele é deslocado para o centro (Figura 2).

Figura 1

Fonte: Almeida e Braga (1999)

Figura 2

Fonte: Godoy (1999)

O Estado, enquanto poder concedente e promotor das políticas públicas, não deve ser subtraído de uma relação desta natureza que envolve atores sociais. Vale ressaltar, que a captura ou pressão política por parte do Poder Executivo é uma variável importante que afeta diretamente essa relação.

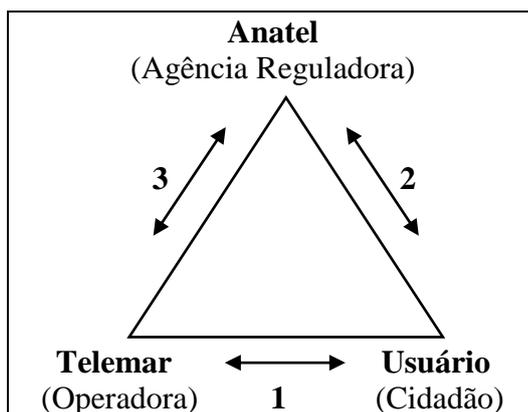
Apesar da diferença relativa entre os dois esquemas, já que o primeiro é mais simples e o segundo um pouco mais complexo, pois insere a figura do Estado, ambos podem ser analisados sob diferentes óticas, envolvendo diferentes aspectos.

O modelo regulatório brasileiro está assentado no tripé: governo – sociedade – concessionárias (empresas). Logo, o papel das agências reguladoras é estabelecer relações equivalentes com esses três atores políticos, a fim de manter um equilíbrio convergente de interesses. O Estado, reconhecendo na agência uma extensão de suas atividades, deve garantir independência e autonomia ao órgão regulador, sem ingerência política, tendo em vista o cumprimento da missão regulatória e o atendimento das necessidades públicas do cidadão.

O caráter público dos serviços prestados, deveria ser visto pelas empresas concessionárias como fator promotor de relações mais sociáveis e harmônicas com a população, sendo necessários se abrir foros de discussão, negociação e representação em favor dos usuários. O cliente/usuário/cidadão precisa se envolver de forma ativa e participativa nesse processo, fiscalizando, exigindo e propondo mecanismos de fortalecimento para o modelo.

Analisando detidamente o esquema desenvolvido por Godoy (1999), que corrobora com a proposta deste estudo, observa-se que embora a relação usuário-agência-operadora, ainda careça de aprimoramento e fortalecimento de ambas as partes, alguns pontos já podem ser delineados.

Figura 2: Relação Triangular Usuário-Agência-Operadora



Fonte: Adaptado de Almeida e Braga (1999)

A função triangular representada pela Figura 2, situa cada ator³¹ (agência, usuário e operadora) em um vértice da relação, mostrando que existe uma relação múltipla entre eles. Nas palavras de Godoy (1999), “a essência da função regulatória está na mediação de conflitos e na harmonização dos interesses dos três vértices na relação do serviço público concedido”. A introdução das setas duplas indica que há uma relação mútua entre as partes, pois cada ator possui direitos e deveres (atribuições) que devem ser cumpridos e respeitados.

A relação (1) Usuário-Operadora (Telemar), ocorre mais no campo contratual de prestação de serviço, precisando ser aperfeiçoada em termos de diálogo e participação do cidadão-usuário. Uma sugestão nesse sentido seria a criação de conselhos de usuários pelas operadoras, embora isso não seja visto com bons olhos pelas empresas. Por outro lado, como afirma Godoy (1999), os usuários sabem (ou pelo menos deveriam saber), que as operadoras são obrigadas a cumprir determinadas metas de universalização e de qualidade dos serviços prestados (previstos nos contratos de concessão e protocolos), podendo assim reclamar os

³¹ Usa-se a palavra ator, ao invés de agente, para evitar interpretação dúbia com o vocábulo agência.

seus direitos. No caso da Telemar, verificou-se na pesquisa FIA-USP/FAURGS, encomendada pela Anatel, que um dos maiores problemas da operadora é com o atendimento. E, apesar de já ter sido multada diversas vezes pelo fechamento de lojas de atendimento nos estados onde atua, esse parece não ser uma das maiores preocupações da operadora. No Estado do Pará, por exemplo, existe apenas um escritório da empresa (que não é voltado para o atendimento ao usuário), no endereço onde funcionava a antiga sede da Telepará. Outra prova do desinteresse em não oferecer um atendimento adequado ao usuário, pode ser visto no site da operadora (www.telemar.com.br), que não disponibiliza nenhum endereço de suas lojas de atendimento. Isso torna o usuário refém dos procedimentos da empresa, pois tudo tem que ser resolvido por telefone³², desde de reclamação de cobrança indevida até uma simples solicitação de segunda via da conta de telefone. Ocorre que quando a operadora não resolve o problema, o usuário fica sem saber o que fazer e a quem recorrer. Outro problema em relação ao relacionamento da operadora com os usuários, diz respeito a não divulgação de informações técnicas que, em tese, deveriam ser de domínio público, como por exemplo o número de linhas instaladas em determinada cidade. Certamente esse problema de relacionamento e de disponibilização de informações tem a ver com a assimetria de informação que envolve os atores.

A relação (2) Anatel-Usuário é formalmente inexistente, resumindo-se a uma central de atendimento para receber reclamações, particularmente via internet (GODOY, 1999). Na verdade, as reclamações em sua maioria, não são apuradas pela Anatel. São simplesmente encaminhadas para as operadoras para serem resolvidas dentro de um prazo determinado pela Agência³³. A Anatel, provavelmente por falta de estrutura técnica, não tem condições de verificar a veracidade do resultado das reclamações. Assim, as operadoras informam os resultados para a Anatel a qual apenas repassa novamente para o usuário. Mas o problema de relacionamento da Anatel está mais ligado à estrutura institucional (falha na disponibilização e divulgação das informações para o público), do que nos canais de atendimento ao usuário. No site da Agência existe um comando voltado exclusivamente para o relacionamento com o

³² Registre-se que atendimento da operadora também é feito via internet, o problema é que boa parcela dos usuários não possui aparelho microcomputador ou não tem acesso à internet. Esse fato também foi comprovado na pesquisa FIA-USP/FAURGS (2003).

³³ Fato constatado quando da visita ao Escritório Regional da Anatel em Belém, no dia 12/11/2003, para obter informações e dados do órgão.

usuário, chamado de “Sala do Cidadão”, onde são disponibilizados todos os canais de acesso ao órgão em todo território nacional, além de outras informações úteis. Ao acessar esse comando, o primeiro problema encontrado (opção dúvidas mais frequentes) é a ausência de informações sobre o Serviço de Telefônico Fixo Comutado – STFC, ironicamente um dos serviços que demanda mais informações por parte do usuário. Na “Sala do Cidadão” também são divulgados dados sobre as reclamações direcionadas ao órgão, no entanto, as denúncias não são classificadas nem por operadora e nem por modalidade de prestação de serviço (telefonia móvel, fixa, TV a cabo), servindo mais como marketing para a Agência do que como instrumento de subsídio ao controle social.

Um outro meio de informação deficiente e que está disponível no site da Anatel (Opção Biblioteca/Publicações), é a cartilha explicativa “telefone para todos”. Além de não estar visível na página inicial, a cartilha fala apenas das mudanças nas telecomunicações no Brasil, quando na verdade deveria informar e esclarecer o cidadão-usuário sobre o funcionamento do novo sistema telefonia e principalmente sobre os seus direitos e deveres. Mas apesar dessas deficiências, a Anatel é o órgão regulador que apresenta os maiores avanços em termos de atendimento e acessibilidade aos usuários, possuindo um sistema de atendimento eletrônico moderno, nos padrões das agências internacionais.

Na relação (3) Operadora – Anatel, verifica-se um vínculo bem estabelecido apenas no plano estritamente legal, formalizado nos contratos de concessão, na autorização ou permissão. O maior obstáculo a ser superado nessa relação é o problema da assimetria de informação. Quando se buscou, através da Anatel, alguns dados para subsidiar o presente trabalho, como por exemplo, número de telefones fixos instalados em Belém, a Agência se limitou a informar que tais dados só poderiam ser informados pela própria operadora (Telemar). De fato, quando se tentou buscar tais dados através do site da ANATEL na internet, não foi possível encontra-los. Por outro lado, quando se buscou os mesmos dados junto a Telemar, a orientação repassada foi de que tais dados não são disponibilizados para o público³⁴. Como afirma Godoy (1999, p. 36), “uma relação democrática envolvida na regulamentação de empresas que oferecem serviços de utilidade pública contempla dois

³⁴ Várias tentativas foram feitas para se obter os dados; via internet, diretamente no Escritório da Telemar em Belém e por telefone.

direitos: o direito à informação e à participação”. Assim, para uma atuação eficiente do órgão regulador, visando melhorar cada vez mais a qualidade dos serviços prestados, torna-se indispensável o acesso às informações sobre o comportamento e o desempenho das empresas.

As empresas e as agências reguladoras não podem perder de vista a premissa de que o serviço público, ainda que prestado por terceiro, deve estar sempre subordinado ao controle da sociedade (Feldman, 2002). Cabe ao usuário, no exercício da sua cidadania (direitos), buscar mecanismos de participação e atuação nesse novo ambiente regulatório.

É importante reconhecer que o ambiente regulatório é mais do que uma simples relação envolvendo direitos e deveres. Como Peci e Cavalcanti (2000) afirmam, os atores sociais (usuário, órgão regulador e empresas) apresentam pesos e interesses diferentes, logo, a capacidade de pressão e articulação é diferenciada.

Pelo que já foi dito e, após a análise acima, pode-se afirmar com segurança que o ator mais fraco e menos acessível da estrutura regulatória é o usuário, quase sempre desarticulado em relação aos serviços públicos³⁵.

Um dos maiores desafios a ser superado no processo regulatório é a aproximação do órgão regulador com a população. Nesse sentido, Feldman (2002) assinala que é fundamental que as agências trabalhem no estímulo à organização e ao fortalecimento de órgãos representativos da sociedade, como Conselhos de Consumidores, chamando-os para a discussão e reflexão em torno da regulação e, democratizando o ambiente regulatório.

Como peça-chave nesse processo, os usuários devem ser provocados através de diferentes mecanismos, como forma de assegurar a igualdade recomendada e o equilíbrio necessário na relação entre as partes, que envolve interesses e visões distintas.

Considerações Finais

³⁵ Segundo Godoy (1999, p. 36) "Quanto maior o usuário, maior é seu poder de barganha na relação com a operadora. Já para o consumidor individual de pequeno porte, a relação é eventual e não surge do poder econômico. Mas, por outro lado, pode ser resultado de um movimento de organização e representação, característico de um sistema democrático ou pode surgir da organização dos consumidores com sindicatos e administração pública local."

O fundamento do processo de privatização e de redefinição do papel do Estado, adotado no Brasil em outros países do mundo nos últimos anos, está na perspectiva de fortalecimento do funcionamento dos mercados e na ampliação da concorrência (Anuatti Neto, 1999). Essa perspectiva, por outro lado, expressa a necessidade de superação da crise do sistema capitalista - acentuada no final da década de 1970 com a falência do Estado de bem-estar - cuja alternativa político ideológica foi chamada de neoliberalismo, em alusão ao liberalismo clássico do Século XIX.

A ampliação dos mercados através do fortalecimento do setor privado da economia, tem implicações sérias para a relação Estado-mercado-sociedade. Em qualquer circunstância, determinadas estruturas de mercado, a exemplo do monopólio, são prejudiciais à sociedade. A atuação do Estado vem no sentido de neutralizar tais externalidades. No entanto, quando se trata de serviços públicos essenciais para a população, essa responsabilidade aumenta, pois nesse caso não se trata apenas de garantir equilíbrio econômico-financeiro, mas principalmente proporcionar bem-estar social, através da garantia do atendimento às necessidades do cidadão. Nesse sentido, Zaions (2002) afirma que a ação regulatória, exercida pelo Estado, deve transcender os limites do mercado.

O Estado brasileiro teve participação fundamental na sedimentação da infra-estrutura industrial, necessária ao desenvolvimento econômico do país. Essa atuação, porém, não se repetiu com afinco em relação ao atendimento das necessidades básicas da população, que historicamente foi ao mesmo tempo tutelada e abandonada pelo Estado.

A reforma do aparelho do Estado trouxe na esteira da privatização a criação das agências reguladoras, expressão de uma nova realidade na prestação de serviços públicos em um ambiente de relação social até então desconhecido para a população brasileira. Cria-se assim um fato inteiramente novo para a sociedade brasileira, rompendo com uma cultura paternalista, onde cabia ao Estado definir o que era bom ou ruim para a população.

Se por um lado as privatizações proporcionaram um ajuste de eficiência na prestação dos serviços, via atualização tecnológica, o mesmo não pode ser dito em relação a questões como a modicidade tarifária. Uma das justificativas exploradas pelo governo para as

privatizações, foi a criação de um ambiente competitivo favorável à população, em condições de escolha sobre a melhor opção. Na prática, o que se viu em muitos casos foi a troca de um monopólio público por um monopólio privado, tornando o cidadão-usuário refém do mercado³⁶. O Estado não criou as condições necessárias para implantação do modelo regulatório, o qual foi instalado sem o amplo conhecimento e a participação da sociedade.

Pela característica dos serviços que são regidos pelos princípios da universalidade (caso da energia e das telecomunicações), as relações entre os atores deveriam ter um enfoque mais social, ao invés de ficarem resumidas a um contrato civil onde imperam as leis do mercado, universo em que o indivíduo é visto como mero consumidor – potencial ou não (Zaions, 2002).

Por conta disso, “os brasileiros ainda estão enfrentando dificuldades para assimilar a mudança radical nas relações consumidor/concessionárias embutida no processo de substituição da máquina pública pela iniciativa privada na operação dos serviços públicos”. (Chaves 2001, p.102). A recente redemocratização da sociedade brasileira (ainda em curso), a debilidade das instituições, o baixo nível de organização sociedade civil, o baixo nível de participação, são fatores que contribuem também para a precariedade da relação entre os atores no ambiente regulatório.

Um importante passo no sentido de equacionar essa questão é o reconhecimento (tanto pelas agências como pelas concessionárias e até pelo próprio Estado) de que o cliente, o usuário de serviços e o cidadão representam um só ator, e como tal, deve ser visto sob uma ótica político-social e não apenas econômico-financeira.

Um segundo aspecto que deve ser fortalecido é o controle social, especialmente no que se refere ao *accountability*. A cultura do cidadão brasileiro em não cobrar resultados e transparência dos atos do poder público favorece a deterioração da relação entre a sociedade, o Estado, as agências e as concessionárias. Assim, torna-se crucial a criação de mecanismos que obriguem a prestação de contas das agências junto à sociedade, fortalecendo a credibilidade e a atuação do órgão regulador.

³⁶ É o caso, por exemplo, das Centrais Elétricas do Pará (CELPA) que após a privatização passou ao controle do Grupo Rede. A empresa opera em todo o Estado sem qualquer concorrente no setor.

Ao longo deste trabalho, identificou-se uma série de problemas cujo equacionamento faz-se necessário para o aprimoramento do modelo regulatório brasileiro e o fortalecimento da relação entre os atores envolvidos. Na busca desse objetivo, alguns princípios delineadores do marco regulatório devem ser guardados: a) independência e autonomia do órgão regulador; b) transparência dos atos; c) controle social (prestação de contas); d) capacidade técnica para o desempenho das atividades; e) previsibilidade e estabilidade de regras.

A seguir, apresentamos as proposições que, entende-se, podem contribuir para fortalecer a relação entre os atores do ambiente regulatório. i) divulgação do Órgão Regulador: a população precisa ser conscientizada e informada sobre as atribuições, os canais de acesso e o papel da Anatel, proporcionando confiabilidade ao órgão regulador e maior exercício de cidadania ao usuário. Como medidas, destacamos a propaganda nas redes de TV nacional, distribuição de folhetos e cartilhas explicativas, entre outros; ii) divulgação de dados e procedimentos de fiscalização: de um lado a Anatel precisa exigir que as operadoras forneçam ou divulguem informações de domínio público, reduzindo assim o problema da assimetria de informação. Por outro lado, a Anatel precisa dar transparência – mediante relatórios por exemplo - dos procedimentos de fiscalização e controle sobre as operadoras, permitindo assim maior controle social dos usuários. Sugere-se ainda que sejam classificados e sistematizados por operadora, os dados sobre denúncias e reclamações encaminhadas ao órgão, de modo a se criar um quadro onde se ofereça um termômetro permanente do desempenho da empresas; iii) controle social e participação: reconhecidamente a Anatel já fez grandes avanços neste campo, mas ainda há muito a se fazer. Além de se fortalecer os mecanismos de controle social já existentes é necessário expandi-los, tendo em vista aumentar a participação do usuário no processo regulatório; iv) avaliação de desempenho: à exemplo do que acontece com outras agências (ANEEL, ANVISA, ANA e ANS), deve ser instituído à Anatel, através de mecanismo legal, a sujeição à celebração de contratos de gestão, garantindo assim o monitoramento do desempenho do órgão, sem prejuízo de sua independência.

As proposições acima sugeridas de maneira alguma são absolutas, estando sujeitas a discussões e reflexões. O que se pretende é contribuir para o fortalecimento da relação entre os atores no ambiente regulatório, dando subsídios principalmente para que o cidadão-usuário,

parte menos favorecida, possa exercer os seus direitos e também contribuir para aperfeiçoar o modelo regulatório brasileiro e o debate acadêmico sobre o tema.

Referências

- AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES – ANATEL. *Pesquisa de Satisfação de Clientes de Serviços Telefônicos - Relatório Final de Resultados*. v. 3/7, Seguimento Usuários de Telefones Residenciais (STFC-R). Brasília: FIA-USP/FAURGS, Janeiro/2003.
- AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES – ANATEL. *Perspectivas para Ampliação e Modernização do Setor de Telecomunicações – PASTE* [on line]. 2000. Disponível em: <http://www.anatel.gov.br/Tools/frame.asp?link=/biblioteca/publicacao/paste_portugues_2000.pdf>. Acesso em: 30 set. 2003.
- ALMEIDA, M. W.; BRAGA, J. C. *A nova realidade do sistema de telecomunicações no Brasil: a relação usuários-Anatel-operadoras*. Revista Marco Regulatório n.01, Porto Alegre: AGERGS, 1999, p. 6-9.
- ANUATTI NETO, F. *A Defesa da Concorrência e do Consumidor são Fundamentais*. Revista Marco Regulatório n.01, Porto Alegre: AGERGS, 1999, p. 28-33.
- AZEVEDO, S.; ANDRADE, A. G. *A Reforma do Estado e a Questão Federalista: reflexões sobre a proposta Bresser Pereira*. In: DINIZ, E.; AZEVEDO, S. (Orgs.). *Reforma do Estado e Democracia no Brasil*. Brasília: UNB/ENAP, 1997, p. 55-80.
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *Privatizações no Brasil:1990-1994-1995-2002*. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/publicacoes/catalogo/priv-gov.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2003.
- BOLZAN, Romildo. *Autonomia e independência, mas com limites*. Revista Marco Regulatório n.04, Porto Alegre: AGERGS, 2001, p. 6-9.
- BOSCHI, Renato R.; LIMA, Maria R. Soares de. *O Executivo e a Construção do Estado no Brasil: do Desmonte da Era Vargas ao Novo Intervencionismo Regulatório*. Ensaio. Rio de Janeiro: UFPA/IUPERJ, Fevereiro/2002.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle*. In: "Documentos Debate: Estado, Administración Pública y Sociedad" No. 4, set./1997. Caracas: CLAD.
- _____. *Uma Reforma Gerencial da Administração Pública no Brasil*. Trabalho apresentado no Congresso da Associação Internacional de Ciência Política – IPSA, Seul, Agosto 1997.
- BUCHANAN, James M.; TULLOCK, Gordon. *The Calculus of Consent, Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Michigan, Ann Arbor PaperBacks, 1962.
- CHAVES, P. *O Controle Social da Regulação*. Revista Marco Regulatório n.04, Porto Alegre: AGERGS, 2001, p. 101-104.
- CAL, Arianne Brito Rodrigues. *As Agências Reguladoras no Direito Brasileiro*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- CÂMARA AMERICANA DE COMÉRCIO – ARMCHAM. *Relatório Sobre a Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel*. (2003). Disponível em: http://www.amcham.com.br/update/2003/update2003-06-25d_dtml. Acesso em: 30 set. 2003.
- CÂMARA DE INFRA ESTRUTURA E CÂMARA DE POLÍTICA ECONÔMICA. *Análise e Avaliação do Papel das Agências Reguladoras no Atual Arranjo Institucional Brasileiro*. Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial. Brasília: Presidência da República - Casa Civil, Setembro de 2003.
- CATÃO, Adualdo de Lima. *O Serviço Público no Direito Brasileiro. Breves comentários acerca de sua natureza jurídica. Jus Navigandi*, Teresina, a. 6, n. 54, fev. 2002. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=2606>>. Acesso em: 28 jan. 2003.
- COIMBRA, Márcio Chalegre. *O Estado Regulador. Jus Navigandi*, Teresina, a. 4, n. 46, out. 2000. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=453>>. Acesso em: 25 jan. 2003.

- _____. *O Direito Regulatório Brasileiro*. Revista Jurídica Consulex. Ano v – n. 111, 2001.
- _____. *Agências Reguladoras. Jus Navigandi*, Teresina, a. 4, n. 46, out. 2000. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=454>>. Acesso em: 25 jan. 2003.
- DIEGUEZ, C. *Regulando as Agências Reguladoras*. Revista Exame. Ano 37, n. 23, 2003.
- DINIZ, E.; AZEVEDO, S. de (Orgs.). *Reforma do Estado e Democracia no Brasil*. Brasília: UNB/ENAP, 1997.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 12ª ed. - São Paulo: Atlas, 2000.
- DOWNS, Antony. *Uma Teoria Econômica da Democracia..* São Paulo: EDUSP, 1998.
- EMPRESAS DE TELECOMUNICAÇÕES LIDERAM RANKING DE RECLAMAÇÕES NO ÓRGÃO. *O LIBERAL*. Belém, 04 dez. 2003. Caderno Paineis. Seção Política/Economia. p. 5
- FELDMAN, M. A. *Relação e Cidadania*. Revista Marco Regulatório n.06, Porto Alegre: AGERGS, 2002, p. 69-73.
- FERGUSON, C. E. *Microeconomia*. 18ª ed.- Rio de Janeiro: Forense, 1994.
- FIANI, Ronaldo. *Teoria da Regulação Econômica: Estado Atual e Perspectivas Futuras*. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 1998.
- FREY, Klaus. *Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. In: Revista Planejamento e Políticas Públicas nº 21. Rio de Janeiro: IPEA, Jun/2000.
- GIFONI NETO, Gontran. *Instituições Regulatórias do Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros: o Caso das Agências Reguladoras Estaduais Brasileiras*. 2002. 189 p. Tese (Mestrado em Engenharia de Transporte). COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro.
- GODOY, D. L. Tarifa Justa. Revista Marco Regulatório n.01, Porto Alegre: AGERGS, 1999, p. 39-49.
- HUNT, E. K. *História do Pensamento Econômico*. 7ª Ed.-Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR – IDEC. *Pesquisa Sobre o Desempenho das Agências e Órgãos Reguladores*. Mar. 2003. Disponível em: <<http://www.idec.org.br/paginas/imprimeacao.asp?id=298>>. Acesso em: 14 mar. 2003.
- MELO, M. A. *A Política da Ação Regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação*. Rev. Bras. Ci. Soc., jun. 2001, vol.16, nº 46, p.56-68.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 11ª ed. - São Paulo: Malheiros, 1999.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 23ª ed. - São Paulo: Malheiros, 1998.
- MOURA, Marcelo Carneiro de. *Agências Reguladoras no Brasil: os casos dos setores de telecomunicações, eletricidade e petróleo/gás natural*. I Congresso Latino Americano de Ciência Política, Salamanca, Espanha, de 9 a 11 de julho de 2002.
- NUNES, Edson. *O Quarto Poder: gênese, perspectivas e controle das Agências Regulatórias*. Trabalho submetido ao II Seminário Internacional sobre Agências Reguladoras de Serviços Públicos. Instituto Hélio Beltrão, Brasília, 25 de setembro de 2001, 58 p.
- OLSON, Mancur. *A Lógica da Ação Coletiva*. São Paulo: EDUSP, 1998.
- PECI, Alketa; CAVALCANTI, Bianor Scelza. *Reflexões sobre a Autonomia do Órgão Regulador: análise da Agências Reguladoras Estaduais*. In: Revista da Administração Pública. Rio de Janeiro: EBAPE/FGV. v. 34, n. 5, Set./Out., 2000, p. 99-118.
- _____. *A outra face da regulação: O cidadão-usuário de serviços públicos no novo modelo regulatório brasileiro*. Trabalho apresentado no 25º Encontro da Anpad. Campinas, São Paulo 16 a 19 de setembro de 2001.

PELTZMAN, S. Toward a more General Theory of Regulation. *Journal of Law and Economics*, v. 19, n. 2, p. 211-240, Aug. 1976.

PEREIRA, P. T. A Teoria da Escolha Pública (*public choice*): uma abordagem neo-liberal? [s/d]. Disponível em: <<http://pascal.iseg.utl.st/~ptrigo/docs/analSOC6.pdf>>. Acesso em: 26 ago. 2003.

PINHEIRO, A. C. *Privatização no Brasil: Por que? Até onde? Até quando?*. In: GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M. M. (orgs). *A Economia Brasileira nos Anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999 p. 147-182.

PIRES, J. C. L. *Política Regulatória no Setor de Telecomunicações: a experiência internacional e o caso brasileiro*. TD nº 71. BNDES, 1999.

PIRES, J. C. L.; PICCININI, M. S. *A Regulação dos Setores de Infra-Estrutura no Brasil*. In: GIAMBIAGI, Fabio; MOREIRA, Maurício Mesquita (orgs). *A Economia Brasileira nos Anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999 p. 217-260.

PIRES, J. C. L.; GOLDSTEIN, A. *Agências Reguladoras Brasileiras: avaliação e desafios*. Revista do BNDES, Rio de Janeiro. v. 8, n. 16, p. 3-42, Dez. 2001.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Ministério da Administração da Reforma do Estado, 1995.

RIGOLON, F. J. Z. *Regulação da Infra-Estrutura: a experiência recente no Brasil*. Disponível em: <<http://www.finame.com.br/conhecimento/revista/rev705.pdf>>. Acesso em: 22 Ago. 2003.

SALGADO, Lúcia Helena. *Agências Regulatórias na Experiência Brasileira: um panorama do atual desenho institucional*. TD nº 941. Rio de Janeiro: IPEA, mar. 2003.

SMITH, A. A Riqueza das Nações: investigação sobre sua natureza e suas causas. Trad. do original por BARAUNA, Luiz João. Coleção *Os Economistas*. Vol. I e II. – São Paulo: Nova Cultural, 1996.

STIGLER, G.J. The Theory of Economic Regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, v. 2, n. 1, p. 1-21, Spring 1971.

SOUZA, M. F. F. *Metodologia do Estudo: apreensão, construção e transmissão do conhecimento*. Belém: [s/Ed.], 2001.

TELEMAR É MULTADA EM R\$ 2, 1 MILHÕES. *O LIBERAL*. Belém, 11 dez. 2003. Caderno Painel. Seção Política/Economia.

<<http://www.anatel.gov.br>>

< <http://www.telemar.com.br> >

ZAIONS, D. *Sociedade e Regulação*. Revista Marco Regulatório n.06, Porto Alegre: AGERGS, 2002, p. 79-83.

ZYLBERSZTAJN, David. *Regulação, Para Quê?*. São Paulo: Folha de São Paulo, 25 de abril de 2003.