



ANÁLISE CRÍTICA DO DESEMPENHO DA ANATEL NO PERÍODO DE 1998 A 2000

Bernardo F. E. Lins

Comunicações, Informática, Ciência e Tecnologia

ESTUDO

ABRIL/2001



Câmara dos Deputados
Praça dos 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

ÍNDICE

INTRODUÇÃO E SUMÁRIO EXECUTIVO	3
1. PROCEDIMENTO DE ANÁLISE ADOTADO	5
2. DESEMPENHO DA ANATEL QUANTO À REGULAÇÃO DE OFERTA, QUALIDADE E PREÇO DOS SERVIÇOS	11
3. DESEMPENHO DA ANATEL QUANTO À DEFESA DO CONSUMIDOR	23
4. EFEITOS MACROECONÔMICOS DA REGULAÇÃO DE TELECOMUNICAÇÕES	28
CONCLUSÕES	30
NOTAS DE REFERÊNCIA	32
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	34

© 2001 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o(s) autor(es) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

ANÁLISE CRÍTICA DO DESEMPENHO DA ANATEL NO PERÍODO DE 1998 A 2000

Bernardo F. E. Lins

INTRODUÇÃO E SUMÁRIO EXECUTIVO

A Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) foi criada pela Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (Lei Geral de Telecomunicações), com a função de órgão regulador das telecomunicações¹. Iniciou suas atividades ainda no mesmo ano.

Em abril do ano seguinte, editou o Plano Geral de Outorgas (PGO), que dividiu o País em quatro regiões para exploração do Serviço de Telefonia Fixa Comutada (STFC); apresentou também o Plano Geral de Metas de Universalização (PMGU) em maio e o Plano Geral de Metas da Qualidade (PGMQ), aprovado em junho; participou da condução do processo de privatização do Serviço de Telefonia Fixa Comutada e do Serviço Móvel Celular (SMC), cujo leilão realizou-se em 29 de julho de 1998. Em 1999 deu início à competição na telefonia fixa de longa distância, com a implantação do Código de Seleção da Prestadora e com a licitação das autorizações para as empresas-espelho de telefonia fixa comutada, que entraram em operação a partir de 2000.

Em 2000, a Anatel realizou as licitações para as empresas “espelhinho”, que concorrem com as empresas incumbidas do serviço de telefonia fixa em municípios de pequeno e médio portes, em âmbito local, e definiu a frequência de operação para o Serviço Móvel Pessoal (SMP) em 18 GHz. Com a entrada em vigor da Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000 (Lei do FUST), a Anatel tornou-se responsável pelo acompanhamento e fiscalização dos projetos aprovados pelo Ministério das Comunicações, que começaram a ser efetivamente executados em 2001. Ainda em 2001, a agência conduziu a realização das licitações para as bandas C, D e E do Serviço Móvel Pessoal.

Este estudo tem por objetivo realizar uma análise crítica da atuação da Anatel nesses três anos de existência. Não pretende, portanto, examinar os resultados da privatização de

maneira ampla, mas apenas focar-se na ação do órgão regulador. Para tal, foi adotado o procedimento de selecionar um conjunto de práticas que seriam adequadas, de uma perspectiva normativa, e avaliar se a Anatel vem seguindo, e de indicadores que possam quantificar, ainda que por aproximação, a adoção dessas práticas.

A abordagem tem diversas limitações, em especial pelo pequeno número de casos examinados, dado que não há um histórico de auditorias independentes do órgão em estudo, mas permitiu apontar aspectos em que a Anatel vem-se destacando e oportunidades para melhoria dos procedimentos seguidos pela agência. Outra limitação a ser ressaltada decorre do uso de indicadores pré-existentes, em face da impossibilidade de efetuar coletas de dados, o que poderá resultar em algum viés nos resultados, decorrente da forma como os indicadores são levantados nesse setor, sendo em grande parte informados diretamente pelas operadoras de telefonia, com raras avaliações de terceiras partes para constatação dos dados.

Entre os resultados identificados pelo estudo, cabe destacar, primeiramente, que a ação da Anatel tem sido eficaz em dois aspectos: na elevação dos níveis de investimento no setor, assegurando a credibilidade do País junto ao mercado, e na expansão da oferta de terminais de telefonia, seja no Serviço de Telefonia Fixa Comutada (STFC), seja no Serviço Móvel Celular (SMC). Graças a essa expansão, os problemas de repressão da demanda existentes há três anos foram, em boa parte, solucionados, e as operadoras atenderam às exigências de fornecer terminais a praticamente todos os usuários de planos de expansão da extinta Telebrás.

Esses resultados não são desprezíveis, em especial se considerarmos o curto prazo em que foram alcançados. No entanto, alguns problemas vêm emergindo, e demandam revisões de rota por parte do regulador.

Primeiramente, no que diz respeito aos níveis de investimento realizados pelas operadoras, constatou-se no último ano uma crescente ociosidade da planta instalada do STFC, decorrente da diferença entre o número de terminais instalados e aqueles efetivamente em uso. Essa diferença chegou a sete milhões de terminais, ou cerca de 20% da planta, nos primeiros meses de 2001. Isto pode decorrer de uma imposição de metas inadequadas ao operador, redundando em sobreinvestimento. Pode ser efeito, ainda, de uma inércia do mercado em absorver uma oferta que cresce rapidamente. Também pode decorrer de uma avaliação inadequada do tamanho do mercado usuário, na medida em que a população de renda muito baixa só teria capacidade de consumir os serviços de telefonia se estes fossem subsidiados, o que não é uma característica do sistema vigente, ou oferecidos em bases comerciais distintas das adotadas até então, tal como o serviço pré-pago já adotado para o celular. As elevadas tarifas vêm provocando a devolução de terminais por inadimplência, o que leva a operadora a aumentar a capacidade nas áreas já atendidas e comprovadamente rentáveis, furtando-se a explorar regiões de menor potencial de consumo. Na telefonia móvel, em virtude da forte participação dos terminais pré-pagos em relação ao total de terminais comercializados, respondendo por cerca de 59% da base no início de 2001, a expansão do número de assinantes é mais efetiva, mas o retorno do serviço pré-pago é menos vantajoso, pela inexistência de tarifa básica. O serviço pré-pago, em suma, viabilizou o acesso das camadas de menor poder aquisitivo ao telefone celular, mas é menos rentável e facilmente desativado pelo usuário.

Em segundo lugar, há problemas de qualidade nos serviços de várias operadoras, seja em termos de indicadores técnicos, com um número elevado de ligações não completadas ou interrompidas, especialmente no período noturno, seja em termos de atendimento (erros de cobrança, eliminação de postos de atendimento, dificuldade de acesso ao operador, etc.). Em parte tais problemas estão associados à rápida expansão da base instalada, mas em parte decorrem também de estratégias de redução de custos das operadoras, que demandam um maior acompanhamento do órgão regulador. Nesse caso, a Anatel vem tendo um comportamento pouco satisfatório, pois embora o número de

reclamações dos usuários seja elevado, as atividades de fiscalização e auditoria não estão voltadas para os serviços que originam maior número de reclamações: ainda que o STFC tenha sido objeto de cerca de 78.000 reclamações junto aos Procon das capitais de estado no ano 2000, apenas 1.459 procedimentos de apuração de ocorrências foram conduzidos no serviço, a maior parte indireta, menos de 0,2% do total de procedimentos efetuados nos serviços de radiodifusão, com cerca de 13.000 procedimentos de apuração e 190.000 vistorias.

Uma observação adicional refere-se ao problema da universalização dos serviços, que tem sido quantificada pela expansão do total de terminais e pela prestação do serviço em localidades cada vez menores. Embora sejam indicadores adotados pelas operadoras de vários países, apresentam alguns problemas e devem ser conjugados a outras observações qualitativas, para que as metas de universalização enumeradas na Lei do FUST possam ser efetivamente atingidas. No entanto, em virtude do escasso tempo transcorrido desde a aprovação da citada lei, os resultados têm sido satisfatórios.

Quanto aos efeitos macroeconômicos da atuação da Anatel, estes são de difícil análise, pois não há uma correlação muito clara entre a atuação do órgão regulador e um aumento ou diminuição de tais efeitos. Em linhas gerais, alguns comentários são cabíveis em relação ao nível de emprego e aos efeitos sobre a balança comercial. O nível de emprego direto no âmbito das operadoras de telefonia caiu moderadamente após a privatização, mas o número de postos de trabalho no setor como um todo cresceu enormemente, com uma maior diversificação de atividades, devido em parte a estratégias de terceirização das áreas comerciais, de manutenção e de projeto das operadoras, e em parte graças à diversificação de fornecedores de produtos de telecomunicações e serviços de apoio. Em relação aos efeitos na balança comercial, houve uma elevação substancial de importações no setor, especialmente de equipamentos para infra-estrutura de redes, mas houve também uma elevação das exportações, sobretudo de aparelhos terminais. O saldo permanece, no entanto, fortemente negativo e pode estar sendo pressionado pela exigência de metas muito agressivas de expansão de capacidade da rede, cabendo parte dessa responsabilidade à Anatel.

A conclusão do estudo, portanto, é a de que a Anatel vem atendendo aos objetivos que justificaram a sua criação, no que diz respeito à regulação econômica do setor e à garantia de um marco regulatório estável, que propicie investimentos na expansão e na modernização dos serviços. Alguns problemas, porém, começam a avolumar-se, no que diz respeito à formação dos preços, às metas contratuais de instalação de linhas, à fiscalização da qualidade dos serviços e à homologação de equipamentos, o seu equacionamento poderá implicar em uma revisão de algumas metas e práticas do órgão regulador.

1. PROCEDIMENTO DE ANÁLISE ADOTADO

Introdução

A metodologia adotada para analisar o desempenho da Agência Nacional de Telecomunicações enquanto órgão regulador do setor de telecomunicações consistiu, primeiramente, no exame da função regulatória e das razões que a justificam sob um enfoque normativo, para identificar as boas práticas a serem seguidas pelo órgão e definir os indicadores de desempenho correspondentes.

Numa segunda etapa, buscou-se quantificar tais indicadores, seja pela coleta dos dados correspondentes, seja pela identificação de grandezas que oferecessem uma estimativa aproximada de sua ordem de grandeza.

Nesse enfoque, a função regulatória poderá ser examinada de um ponto de vista econômico ou de um ponto de vista que privilegia aspectos não estritamente “de mercado”, o que poderá conduzir a interpretações distintas quanto a objetivos, abrangência e alcance da ação do órgão regulador. Há, também, premissas de ordem econômica que terão de ser admitidas e que afetarão essa percepção da função regulatória e, conseqüentemente, a escolha dos indicadores adotados.

Na visão que privilegia aspectos que não seriam “de mercado”, justifica-se a regulação pelo Estado nos casos em que haja a necessidade de assegurar direitos do cidadão, de proteger ou garantir a integridade da sua saúde, de proteger o meio ambiente ou de preservar o patrimônio público, a cultura ou a história. Enquadram-se nessa situação, entre outras, a universalização de serviços públicos em geral, a regulação de medicamentos, alimentos e agrotóxicos, a fiscalização ambiental e a regulação municipal de uso do solo e de gabarito de edificações.

Já de um enfoque econômico, a regulação resulta da necessidade de disciplinar a atuação do mercado, quando este tender a oferecer bens ou serviços em quantidade ou qualidade inadequadas do ponto de vista social. Isto se dá, usualmente, em duas situações: primeiramente, naqueles casos em que o mercado simplesmente não esteja disposto a prover o bem ou serviço e em segundo lugar, quando a natureza do negócio ou a estrutura do mercado resultem na oferta de níveis inadequados do bem ou serviço, seja em termos quantitativos ou qualitativos.

A primeira situação poderá ocorrer, por exemplo, pela incapacidade ou desinteresse de investir do setor privado em um certo segmento de mercado, admitindo-se então a ação do Estado, seja participando diretamente da oferta de bens e serviços, ou através da conjunção do investimento público e da regulação da atividade privada.

Já o segundo caso pode caracterizar-se, entre outras, naquelas situações em que o monopólio seja uma alternativa “natural” de organização do mercado. A função do órgão regulador, nesse caso, é limitar o poder de monopólio do provedor, aproximando a oferta de bens ou serviços de um nível socialmente mais adequado, evitando-se, simultaneamente, a ocorrência de acordos, conluíus ou colusão entre os participantes do mercado, o órgão regulador e o governo em geral.

Em ambos os casos, a atuação do órgão regulador deve levar em conta, ainda, as reações de investidores e provedores, resultando em decisões que preservem os níveis de investimento e a adoção de tecnologia atualizada no País.

Função regulatória no setor de telecomunicações

No setor de telecomunicações, há uma conjunção de todos os fatores citados, o que conduz a uma complexa motivação para a participação do Estado na oferta ou na regulação desses serviços.

Primeiramente, as telecomunicações tornaram-se cruciais para a competitividade da economia, em particular quando combinadas com a informática, e é importante que sejam oferecidas em condições competitivas de preço, nível de qualidade e abrangência. Além disso, são hoje fator de integração social e devem ser oferecidas a toda a população, numa concepção de universalização desses serviços. Envolvem, ainda, polêmicas quanto aos impactos sobre a saúde e o meio ambiente, em especial nos casos em que a sua operação resulte em emissão radioelétrica, como são a telefonia celular, os enlaces de micro-ondas e as tecnologias “sem fio” em geral.

No aspecto estritamente econômico, a justificativa da regulação de telecomunicações encontra amparo em características de alguns serviços de telecomunicações, como o serviço de telefonia fixa comutada, que aproximam esses mercados de um “monopólio natural”, tais como elevados custos de entrada no mercado, existência de “*sunk costs*” e desperdício de investimentos no caso, por exemplo, de se duplicar redes de telefonia, entre outros. Por outro lado, mesmo em segmentos em que um mercado competitivo e desregulado seja viável, há pressões de interesses que procuram preservar a regulação do setor, de modo a limitar a competição e assegurar ganhos àqueles que já se encontram incumbidos dos serviços, caracterizando uma forma de captura do regulador.

Deve-se levar em consideração, enfim, outros aspectos de caráter macroeconômico, tais como os efeitos das tarifas dos serviços na formação da inflação, os impactos sobre a balança comercial das importações destinadas ao provimento de infra-estrutura de telecomunicações ou a influência das remessas ao exterior sobre o setor externo da economia. A função regulatória não pode menosprezar esses efeitos, mas deve ser tal que não comprometa o nível de investimentos ou a saúde econômica do setor com o objetivo de atender a metas macroeconômicas projetadas e que, reciprocamente, não contribua com suas decisões para exacerbar efeitos nocivos à economia decorrentes das iniciativas de empresas do setor.

A legislação adotada para o setor de telecomunicações reflete essa complexidade, atribuindo uma diversidade de funções à Anatel, como mostra a tabela 1.1. Decorre daí a constatação de que a função regulatória, neste caso, é tipicamente multidisciplinar e implica em decisões de compromisso, em que distintas metas demandam, eventualmente, ações conflitantes, cabendo ao órgão regulador encontrar um equilíbrio em sua atuação, de modo a orientar as empresas do setor na direção mais adequada para a sociedade como um todo.

Tabela 1.1 – Atribuições e obrigações da Anatel

Atribuições e obrigações da Anatel	Fundamentação
I. Regulação econômica	
Regulação de estrutura de mercado, de tarifas e de práticas comerciais dos serviços prestados nos regimes público e privado	LGT1, art. 2º; art. 18, incisos I e II; art. 19, incisos I, IV a XI; art. 69; arts. 83 a 125
Estímulo e defesa da concorrência, repressão a práticas antitruste	LGT, art. 2º, inciso III; art. 19, inciso XIX; arts. 70 e 71
Regulação de qualidade e inovação tecnológica	LGT, art. 2º, inciso III
Universalização dos serviços prestados em regime público	LGT, art. 2º, inciso I; art. 18, inciso III; art. 19, incisos III e XXX; arts. 79 a 82
II. Proteção e defesa do consumidor	
Fiscalização da qualidade das operações e da continuidade dos serviços	LGT, art. 2º, inciso III; art. 3º, inciso I; art. 19, inciso XVIII
Fiscalização das práticas de atendimento ao consumidor	LGT, art. 3º, inciso IV, VIII, e X; art. 19, inciso XVIII
Fiscalização de tarifas, medição e cobrança	LGT, art. 3º, inciso III e VI; art. 19, inciso XVIII
Intermediação de conflitos entre consumidores e operadoras	LGT, art. 3º, inciso XI; art. 19, inciso XVIII

Tabela 1.1 – Atribuições e obrigações da Anatel (cont.)

Atribuições e obrigações da Anatel	Fundamentação
III. Administração do espectro de radiofrequências, posições orbitais e outros recursos escassos	
Manutenção dos planos de distribuição de canais e atribuição de frequências, canais e posições	LGT, arts. 158 a 161; art. 170
Representação internacional do Brasil nos fóruns multilaterais do setor Mediação de conflitos entre operadoras, no caso de acesso a recursos compartilhados (redes, dutos, servidões, canais, etc.)	LGT, art. 19, incisos II e XXXI LGT, art. 19, inciso XVII
Fiscalização do uso das frequências e posições, monitoramento de operação e de interferências e solução de controvérsias	LGT, art. 19, inciso XVII; arts. 158 a 161; art. 170.
Interfaceamento e apoio à Polícia Federal em operações de busca e apreensão	LGT, art. 19, inciso XV
IV. Normalização e homologação de produtos e serviços	
Emissão e registro de normas compulsórias (regulamentos) e monitoramento da sua adoção	LGT, art. 19, incisos IV e XII
Acompanhamento da adoção de normas voluntárias	LGT, art. 2º, inciso III
Ensaio, homologação e fiscalização de produtos e serviços	LGT, art. 19, incisos XIII e XIV
Coordenação do esforço de normalização do setor e representação do Brasil em fóruns internacionais	LGT, art. 19, inciso II

Risco do regulador

A atuação do órgão regulador depende também da superação de diversas dificuldades inerentes à prática regulatória: a assimetria de informações entre o órgão regulador e as empresas reguladas, o risco de captura por setores do mercado ou pelo governo e as limitações impostas à sua atuação por fatores externos, tais como a existência de dispositivos legais ou contratuais pré-existentes ou restrições ao mandato delegado pelo Poder Legislativo para a sua atuação.

A assimetria de informações entre o órgão regulador e os demais atores do mercado é talvez a principal dificuldade que o primeiro enfrenta. Ainda que a agência realize estudos e detenha o poder de exigir informações das empresas ou, até mesmo, de proibir que estas façam uso de informações de usuários e do mercado para fins alheios ao provimento do serviço, a realidade é que as empresas conhecem muito melhor do que a agência o comportamento do mercado, os seus custos operacionais e as alternativas tecnológicas disponíveis. Isto pode levar a agência reguladora a tomar decisões inadequadas na escolha ou na aplicação dos instrumentos de regulação e as empresas a se aproveitarem dessa situação.

Outra fonte de dificuldades relaciona-se a limitações legais ou contratuais pré-existentes, seja em decorrência do processo de privatização, seja em virtude da legislação comercial vigente, seja por imposições do legislativo ou da autoridade judiciária, que restrinjam ou impeçam a aplicação de certos mecanismos de regulação. Observe-se, porém, que muitas dessas restrições não são prejudiciais, mas refletem os direitos de auditar e controlar as agências reguladoras, inerentes aos poderes do Estado.

Uma terceira fonte de dificuldades decorre da complexidade das relações existentes entre agência reguladora, mercado, governo federal e poderes legislativo e judiciário, que permite o surgimento de pressões que limitem a independência da agência na tomada de decisões ou estabeleçam restrições a seus instrumentos de regulação, ou a possibilidade de captura do órgão regulador ou de outros setores do governo pelo mercado. A captura pode ser evitada pela escolha, por parte da agência, de formas de regulação que delimitem o seu poder discricionário após a definição das regras, pela qualificação do seu pessoal e pelo contínuo monitoramento de suas ações.

Avaliação externa do órgão regulador: procedimento adotado

A qualificação do órgão regulador para cumprir suas atribuições com competência, independência e isenção, superando as dificuldades citadas, dependerá da qualificação dos seus quadros técnicos, da isenção e da competência gerencial e executiva dos seus conselheiros, e da autonomia assegurada pelo governo. Esses fundamentos são revelados diariamente em um sem-número de ações do órgão e podem evidenciados de duas formas ao avaliador externo: através de estudos sistemáticos sobre questões submetidas à Anatel, na forma de um exame da adoção de boas práticas ou de um estudo da preferência revelada pela agência em suas decisões, ou pela análise dos resultados alcançados decorrentes da prática regulatória.

A primeira abordagem, embora mais refinada, demanda um registro sistemático ou um sistema de auditoria contínua de todas as práticas do órgão, o que não está, por ora, disponível. Optou-se, pois, neste trabalho, por seguir o seguinte procedimento: identificar grandezas que dimensionem ou estimem o comportamento do mercado, relativamente a cada atribuição do órgão regulador, bem como as “boas práticas” do órgão regulador em relação a cada uma de suas atribuições. A partir desses parâmetros, quantificar os indicadores correspondentes e apurar casos em que fique evidenciado o atendimento ou não às práticas identificadas, realizando-se, finalmente, uma análise dos resultados obtidos.

2. DESEMPENHO DA ANATEL QUANTO À REGULAÇÃO DE OFERTA, QUALIDADE E PREÇO DOS SERVIÇOS

Fundamentação

A regulação de mercado para os serviços de telecomunicações tem por objetivo genérico alcançar o melhor desempenho possível em termos sociais, seja quanto à quantidade ou quanto à qualidade dos serviços prestados, num mercado cujos atores detêm poder de monopólio. Um exemplo, como já se destacou anteriormente, é o da telefonia fixa, que se configura como um “monopólio natural”. A regulação, portanto, busca alcançar um equilíbrio entre eficiência e equidade³, pois ao regular a ação do fornecedor de serviços, ajustando a oferta, assegura que um número maior de usuários possa ser atendido. Embora haja diversos mecanismos de regulação (regulação por teto de preço, por taxa de retorno, por incentivos, entre outros), a LGT privilegia a aplicação da regulação por teto de preço ou “*price cap*”⁴, embora os seus dispositivos não impeçam a adoção de outros mecanismos.

Além dessas atribuições, o órgão regulador desempenha o papel institucional de dar estabilidade aos investimentos no setor, especialmente diante dos investidores internacionais. Como destacam alguns autores⁵, o setor privado tende tradicionalmente a evitar investimentos em infraestrutura por verem os governos como “parceiros oportunistas”. Como os investimentos aplicados em infraestrutura, uma vez realizados, não são deslocáveis a outro setor (redundando nos “*sunk costs*”) e o mercado é monopolístico (justificando-se a regulação do serviço pelo Estado), o empresário ficaria atrelado ao projeto ainda que o governo o obrigasse a operar com tarifas que não remunerassem adequadamente o investimento realizado, comprometendo o equilíbrio econômico-financeiro do empreendimento. Assim, um órgão regulador forte e independente, pouco sensível a pressões políticas, cuja prática regulatória esteja orientada por critérios técnicos, como a lei pretende que a Anatel o seja, funciona como garantia ao investidor privado, viabilizando a aplicação de recursos em infraestrutura.

A prática regulatória deve incluir a adoção de mecanismos e posturas que assegurem tais objetivos e, simultaneamente, evitem ou minimizem os problemas já mencionados na seção anterior deste texto: a assimetria de informações, a captura do regulador e a imposição de práticas predatórias do mercado regulado com vista a objetivos de política macroeconômica ou de ganhos privados. Desse modo, o regulador deve esforçar-se para preservar sua independência e para deter um adequado conhecimento e uma capacidade de análise dos custos e dos investimentos de cada operadora, tarefa de certa complexidade técnica e negocial. Também é importante a capacitação para a negociação de taxas de retorno justas sobre os investimentos e dos índices de produtividade a serem exigidos. As negociações, embora conduzidas caso a caso, demandam do regulador, enfim, a perspectiva do desempenho do setor, no País e em outras economias, e o apoio de um marco regulatório que seja o mais completo possível.

Diferentemente de outras agências reguladoras, a Anatel acumula ainda a responsabilidade de conduzir administrativamente os processos de defesa da concorrência que serão analisados pelo CADE⁶. Entre as práticas de concentração empresarial adotadas por empresas que desejam obter

mais poder de mercado e que são tratadas pela legislação antitruste brasileira incluem-se os acordos sobre decisões de nível de produção ou de preços (formação de cartéis), as fusões ou aquisições de concorrentes ou fornecedores e a participação societária em outras empresas⁷. A norma constitucional condena tais práticas quando abusivas ou prejudiciais ao regime de concorrência⁸. Nem sempre, porém, tais práticas são indesejáveis ou inadmissíveis; a lei determina que estas sejam comunicadas previamente ao órgão competente, que poderá autorizá-las nos casos em que venha a constatar benefícios à economia, na forma de ganhos de produtividade, melhoria da qualidade de bens e serviços, elevação da eficiência ou desenvolvimento tecnológico ou econômico decorrente da concentração.

Um aspecto adicional da defesa da concorrência nas telecomunicações é a mediação de conflitos entre operadoras no caso de acesso a recursos compartilhados (redes, dutos, servidões, canais, etc.), prevista na Lei Geral de Telecomunicações. A garantia de acesso a tais “gargalos” é fundamental para se estabelecer a concorrência nesses mercados, pois a necessidade de duplicação dessa infra-estrutura implicaria numa forte barreira de entrada a concorrentes. A empresa incumbida, por outro lado, pode dificultar a entrada de concorrentes dificultando o acesso à sua rede ou colocando preços de acesso muito elevados. Caberá, então, a intermediação do órgão regulador no sentido de estabelecer preços e condições de acesso que viabilizem a competição. A Anatel, porém, poderá conviver com dificuldades de negociação nos casos em que certos recursos sejam da alçada municipal, estadual ou de outra agência, como é o caso, por exemplo, de dutos de passagem de cabos elétricos que possam ser usados para telefonia.

Em vista das considerações acima, as seguintes práticas são admitidas como recomendáveis para essas atribuições do órgão regulador:

- Permitir o estabelecimento de formas de competição sempre que estas sejam viáveis.
- Garantir que os preços funcionem como sinalização para ações efetivas de consumidores, fornecedores de serviços complementares ou substitutos, e investidores.
- Assegurar o livre acesso a “gargalos” em termos que reflitam a paridade competitiva.
- Adotar mecanismos que delimitem o poder discricionário da agência após a definição das regras para a prestação do serviço e que reforcem a sua função de fiscalização.
- Preservar o equilíbrio econômico-financeiro do provedor incumbido do serviço, aplicando, porém, metas de produtividade compatíveis com a inovação tecnológica e as características do mercado regulado, e evitando o sobreinvestimento.
- Manter procedimentos de estudo de mercado, de coleta de indicadores e referenciais comparativos e de auditoria das informações fornecidas pelo regulado.
- Consolidar um marco regulatório que defina regras claras e completas para a execução do serviço e a negociação dos contratos de prestação.
- Preservar a aderência aos critérios e exigências da legislação antitruste vigente.
- Manter o alinhamento com as práticas adotadas pelo CADE e pela SAE.

Resultados identificados quanto à regulação de mercado

Sempre que disponíveis, admitimos como corretos os índices apresentados pela própria Anatel, seja através de publicações, seja pela divulgação em seu *site* na Internet⁹. Esses dados foram complementados com indicadores de outras fontes, estimativas ou aproximações, quando apontado.

Na regulação de estrutura de mercado, de tarifas e de práticas comerciais dos serviços prestados nos regimes público e privado, o indicador mais utilizado pela própria Anatel para ilustrar a eficácia de sua prática regulatória é a expansão do número de terminais telefônicos instalados (tabela 2.1). Tal indicador, embora possa ser admitido como uma aproximação do nível de confiança das operadoras no órgão regulador, apresenta alguns problemas. Primeiramente, o seu crescimento é afetado, no longo prazo, por fatores exógenos à atuação do regulador, tais como o nível de renda nacional, as variações na distribuição de renda e o crescimento da população¹⁰. Além disso, no curto prazo, as obrigações contratuais decorrentes do processo de privatização, em especial as relativas ao atendimento a planos de expansão já contratados e a metas de universalização, bem como a demanda reprimida preexistente, redundam em um viés desse indicador durante a vigência desses contratos.

Nesse sentido, será importante considerar outros indicadores, tais como o grau de monopolização dos segmentos sujeitos a competição, o acompanhamento das tarifas e dos índices de produtividade e a evolução das metas de produtividade de cada mercado. Também será significativo acompanhar a rapidez com que a Anatel se posicionou nos casos em que a defesa da concorrência tenha sido demandada pelos atores desses mercados, inclusive nos casos de conflitos de acesso a “gargalos”.

As evidências apontam para um adequado desempenho da Anatel na regulação de oferta dos serviços. Por um lado, como já foi destacado, a evolução do número de terminais telefônicos instalados reflete o nível de confiança dos detentores das concessões, que estão dispostos a realizar os investimentos e atender às metas previstas pela Anatel, inclusive aquelas relacionadas com a antecipação do direito de competir nas demais áreas. Por outro lado, o marco regulatório e a ação do regulador têm dado autonomia às operadoras para adotar novas formas de comercialização de serviços e de atração dos clientes, sem prejuízo do oferecimento do plano básico de tarifação.

Tabela 2.1 – Evolução do número de terminais telefônicos instalados¹

Ano	Nº de terminais STFC	Nº de terminais TUP	Nº de terminais TMC
1980	5.500.000	49.800	-
1990	10.300.000	227.000	-
1995	14.644.800	366.700	1.416.500
1996	16.492.900	428.400	2.744.500
1997	18.819.600	520.500	4.550.200
1998	22.132.600	589.100	7.268.200
1999	27.765.870	739.920	15.032.700
2000	38.340.170	909.537	23.200.000

Em relação à telefonia celular, por exemplo, vale destacar a criação e evolução do serviço pré-pago em relação ao pós-pago. Em dezembro de 2000, o número de acessos pré-pagos já correspondiam a 59% do total de acessos comercializados¹². Esse aspecto merece algumas considerações: primeiramente, trata-se de uma modalidade de comercialização inexistente até a privatização (começou a ser oferecida em outubro de 1998) e viabilizou o acesso da camada de baixa renda ao celular, por garantir um planejamento e um controle dos gastos com o serviço. Por outro lado, o pré-pago não provê a mesma receita média que o pós-pago e facilita a saída do usuário do sistema, por não requerer desabilitação.

Os dados da tabela 2.1 não apresentam, porém, uma informação primordial, qual seja o número de terminais de telefonia fixa ociosos, ilustrado na tabela 2.2. Observa-se, no caso, uma diferença de cerca de sete milhões de terminais do Serviço de Telefonia Fixa Comutada no ano de 2000, o que corresponde a uma capacidade ociosa de cerca de 18% na rede de telefonia básica¹³, um valor mais elevado do que a média dos cinco anos anteriores, de cerca de 10%, e que merece análise, dado que o investimento caracteriza um “*sunk cost*”.

Tabela 2.2 – Evolução do número de terminais telefônicos não utilizados do STFC¹

Ano	Terminais instalados	Terminais em serviço	Diferença/Term. Inst.
1980	5.500.000	4.800.000	12,7 %
1990	10.300.000	9.400.000	8,7 %
1995	14.644.800	13.300.000	7,7 %
1996	16.492.900	14.800.000	10,3 %
1997	18.819.600	17.000.000	9,7 %
1998	22.132.600	20.000.000	9,6 %
1999	27.765.870	25.000.000	9,9 %
2000	38.340.170	31.500.000	17,8 %

Parte da ociosidade da malha é explicada pelas empresas como resultado da crescente inadimplência nos segmentos C e D de consumidores, que começam a ser explorados pelas operadoras¹⁵. No entanto, o número de devoluções não justifica por completo esse excedente, cuja explicação pode estar relacionada a um sobreinvestimento realizado pelas operadoras para atingir já em 2001 as metas de expansão da infra-estrutura e atendimento previstas para o fim de 2002, de modo a poder competir por outorgas nas demais áreas de telefonia local¹⁶. O mercado, porém, pode não estar absorvendo a oferta de linhas no mesmo ritmo, gerando o citado excedente. Esse investimento excessivo pode representar, ainda, uma distorção da política regulatória, tornada palatável às operadoras graças à não aplicação, até dezembro de 2002, de fator de produtividade para a redução do reajuste das tarifas¹⁷. Desse modo, em alguma medida, as metas de universalização estão onerando o usuário de telefonia fixa¹⁸.

Quanto à questão da competição, a estratégia concebida para o STFC foi a de abrir a competição autorizando a operação de uma segunda operadora, denominada espelho, em regime privado.

Tabela 2.3 – Número aproximado de acessos ofertados por região, no STFC local, pela empresa incumbida e pela espelho, em 2001

Região	Incumbida	Espelhos	I _{HH}
Região I	12.800.000	2.300.000	7.417
Região II	6.900.000	240.000	9.350
Região III	12.500.000	810.000	8.857
Brasil (STFC local)	32.200.000	3.350.000	8.292

As únicas obrigações a que a espelho se sujeita são aquelas oferecidas pela própria empresa em sua proposta, quando da realização do edital de outorga da autorização. Assim, o regime seria o de um duopólio com assimetria regulatória. No entanto, como mostra a tabela 2.3, este ainda não se consolidou nos primeiros dois anos de operação das espelhos, permanecendo o mercado acenuadamente monopolístico na telefonia local²⁰.

Anedoticamente, cabe notar que a espelho mais bem sucedida na telefonia local, a Vesper, que atende às regiões I e III, vem passando por um processo de reestruturação. Este foi determinado, em parte, pelas dificuldades decorrentes da falta de amadurecimento tecnológico do *Wireless Local Loop* (WLL), tecnologia de escolha daquela operadora. A empresa enfrenta dificuldades relacionada a custos elevados e a limitações na capacidade de sua infra-estrutura.²¹

Uma outra estratégia a que a Anatel deu grande destaque foi a de promover licitações para o fornecimento de telefonia fixa em regime privado em pequena escala, por empresas denominadas “espelinhos”. Através de tal recurso, esperava-se que cidades de pequeno e médio porte relativamente próximas de grandes centros, pouco atraentes às empresas de grande porte, pudessem contar atendimento, ou até com concorrência efetiva, na telefonia fixa residencial. No entanto, a concentração das outorgas dessas áreas (cerca de 900) em apenas 22 empresas, todas com pequeno lastro para a realização de investimentos da ordem de US\$ 1,5 bilhão no total²², vem dificultando a viabilidade do modelo, na medida em que o BNDES e os bancos privados resistem a financiar os seus projetos²³.

É possível, ainda, que parte do excedente na oferta de terminais fixos decorra da concorrência entre serviços, em especial entre o STFC local e a telefonia celular na modalidade pré-pago, nas camadas de renda mais baixa. De fato, como já foi apontado, embora seja mais caro adquirir o celular pré-pago (o custo de acesso encontra-se na fixa dos R\$ 300,00), o usuário é capaz de administrar a sua despesa por meio da compra dos cartões do serviço, o que evita, para o usuário de baixa renda, o risco de uma despesa inesperada.

O preço dos serviços, enfim, é outra dimensão da atividade regulatória em que a Anatel vem enfrentando algumas dificuldades. Primeiramente, o modelo concebido anteriormente à privatização optou pela regulação por teto de preço (“*price cap*”), reajustado conforme o índice de inflação vigente, descontado um fator de produtividade denominado “fator de transferência”, cujos valores foram estabelecidos até 2005, ficando fixados em zero até o final de 2002. A prévia fixação dos índices tem o mérito de evitar que a Anatel, gozando da prerrogativa de fixá-los ano a ano, se torne presa de tentativas de captura pelas operadoras ou pelo Poder Executivo. A escolha de um

índice de inflação como fator de reajuste, porém, redundou em aumento excessivo do teto de preço. Como a telefonia fixa continua a ser um monopólio de fato, situação que não se modificará no curto prazo, a operadora logra impor ao usuário preços muito próximos do teto estabelecido, prejudicando-o e retirando do preço a sua capacidade de sinalização.

Um dos efeitos da precificação adotada no setor é o aumento da inadimplência, já comentado anteriormente, o que levou as empresas do STFC a dobrarem as provisões para devedores duvidosos de 1999 para 2000, como mostra a tabela 2.4. Segundo as operadoras, parte do provisionamento visaria a atender atrasos nos pagamentos de contas em virtude da mudança da forma de cobrança, como é o caso da Embratel, mas parte resultaria da inadimplência de usuários por três motivos ligados à manutenção de tarifas elevadas: a entrada de usuários de baixo poder aquisitivo no sistema, que não conseguem manter o telefone, os custos das ligações a celulares, que surpreendem os usuários, e a facilidade de se devolver o aparelho, dado que a taxa de habilitação caiu substancialmente, variando entre R\$ 11,00 e R\$ 80,00.

As distorções apontadas no STFC local não se observam na telefonia de longa distância, porque os investimentos das operadoras de longa distância são mais maleáveis, uma vez que existe algum grau de realocação e de mobilidade da infra-estrutura e esta é menos onerosa, relativamente ao número de pulsos cobrados, havendo também uma efetiva concorrência oligopolista no setor. Considerações similares são aplicáveis ao SMC. Considere-se, enfim, que as empresas foram aliviadas do subsídio cruzado vigente antes da privatização.

Tabela 2.4 – Provisões para devedores duvidosos em 1999 e 2000 no balanço de empresas do STFC (em R\$ 10⁶)¹

Empresa	Provisão 1999	Provisão 2000	Prov/Receita Bruta 2000	Prov/Contas a Receber 2000
Brasil Telecom	48,8	122,9	2,36%	12,86%
Telemar	228,0	218,0	2,01%	8,71%
Telesp	81,3	142,3	1,45%	8,79%
Embratel	64,0	385,0	4,30%	16,04%
Total	422,1	868,2	2,49%	11,61%

No aspecto da produtividade, esta é genericamente aproximada por medidas que relacionam resultados versus insumos. Nas telecomunicações, uma das métricas tradicionalmente adotadas é o número de terminais instalados por trabalhador. No mercado brasileiro, as operadoras do STFC vinham operando com valores de 150 a 200 terminais por trabalhador antes da privatização. Os níveis atuais encontram-se em um patamar médio de cerca de 230 terminais por trabalhador, equivalente ao de várias empresas européias do setor (France Telecom com 190, British Telecom com 255, Deutsche Telecom com 270) e bem aquém dos melhores desempenhos em termos de produtividade (por exemplo, a NTT com 430 terminais por trabalhador). Tais índices se refletem na lucratividade das empresas do setor, que vem apresentando resultados similares aos de outros setores da economia, apesar das obrigações de universalização. A margem líquida em 2000 apresentou-se inferior a 1999, ano em que variou de 1,54% para a Telemar a 13,9% para a Telefônica. Comparativamente, empresas do setor automotivo trabalham com margens típicas em torno de 8% e o setor petroquímico apresenta empresas com margens oscilando entre 8% e 14%²⁵.

Quanto aos conflitos resultantes do acesso a infra-estrutura das incumbidas, a Anatel vem desempenhando administrativamente o conflito entre operadoras. Não foi possível, no contexto deste estudo, desenvolver uma análise adequada das preferências reveladas pela agência nessas ações. Trata-se, porém, de tema que merece um exame aprofundado no futuro, por envolver aspectos cruciais para manter a viabilidade de um modelo de competição na telefonia fixa local.

Uma última consideração importante refere-se às atividades de homologação de produtos, de auditoria e de apuração de infrações, que serão detalhadas mais adiante: a Anatel vem apresentando, ainda, desempenho insuficiente nessas atividades, resultando em um quadro de risco para a agência, em três aspectos: primeiramente, a falta de fiscalização leva a agência a depender dos dados fornecidos pelas operadoras, sem que haja uma apreciação da metodologia de coleta e tratamento dos mesmos, o que pode redundar em um quadro distorcido do setor, que venha a induzir um comportamento viesado do regulador; em segundo lugar, a auditoria insuficiente reduz o conhecimento da agência sobre as operadoras e a realidade do mercado, agravando o problema de assimetria de informação anteriormente mencionado, o que será sentido, principalmente, nas negociações relativas à renovação dos contratos de concessão em 2005, redundando em menores ganhos sociais e para o consumidor; finalmente, as atividades de homologação são importantes para que a agência mantenha um conhecimento tecnológico do mercado e evite a adoção de tecnologia que possa ser usada por uma incumbida para deter controle absoluto de recursos exclusivos, dificultando o seu compartilhamento, e para que se evite uma babel tecnológica no caso das “espelinhos”.

No longo prazo, se o mercado consolidar uma tendência de participação de um maior número de empresas na telefonia fixa em cada área, a Anatel terá oportunidade de corrigir algumas distorções de preços do STFC local já em 2003, com a possibilidade de abrir a operação das incumbidas do serviço em outras áreas além da inicialmente adjudicada. Já em 2005, com a renegociação das tarifas por ocasião da prorrogação dos contratos de concessão das incumbidas do STFC, abre-se outra janela para a negociação de tarifas. Tais oportunidades envolvem, porém, alguns riscos para o regulador. A abertura do STFC local implica na possibilidade de uma monopolização ainda maior do mercado a partir de 2005 e a renegociação das tarifas levará as operadoras a colocar na mesa os gastos com investimentos realizados com vista a alcançar as metas de universalização. Cabe observar, enfim, que além de solucionar esses aspectos relativos à precificação do STFC, a Anatel deverá intensificar as atividades de normalização, homologação de equipamentos e auditoria nas empresas do setor, caso contrário outras dificuldades poderão vir a caracterizar-se, devido à presença das “espelinhos” e à diversidade de fornecedores no mercado, tais como a incompatibilidade entre equipamentos em uso, com as conseqüentes dificuldades de interconexão entre as redes, o que dará margem a conflitos entre as operadoras e à queda da qualidade do serviço.

Regulação de qualidade e inovação tecnológica

Na regulação de qualidade e inovação tecnológica, o órgão regulador deve enfrentar a situação, destacada por alguns autores²⁶, de que as firmas monopolistas tendem a oferecer níveis inadequados de qualidade e de atualização tecnológica dos serviços de telecomunicações. Desse modo, o usuário no mais das vezes não será adequadamente atendido, pois o nível de qualidade é insuficiente, ou, ao contrário, em alguns casos recebe um produto com uma tecnologia demasiadamente avançada e termina por pagar caro pelo mesmo.

Como já se disse anteriormente, o órgão regulador deve, em princípio, buscar o desempenho do setor que seja o melhor possível do ponto-de-vista social, e não estritamente o melhor para o consumidor. Neste caso particular, porém, a teoria econômica sugere que a melhor estratégia para o regulador seja agir na defesa do usuário, pois a empresa buscará maximizar o seu retorno dadas as

regras impostas, o que resultará na escolha da tecnologia e do nível de qualidade socialmente mais adequados. No entanto, essa abordagem traz dificuldades de natureza informacional, pois é difícil obter um retrato das preferências dos consumidores como um todo.

Uma importante consideração adicional, no caso das telecomunicações, é o contínuo avanço da tecnologia e as crescentes demandas dos usuários em termos de qualidade (continuidade da conexão, alta velocidade de transmissão, baixa taxa de erros, boa relação entre sinal e ruído), devido ao uso cada vez mais intenso da telefonia para fins de comunicação digital em alta velocidade, sobretudo pela expansão da Internet. Isto exige que a Anatel se mantenha agressiva na exigência de níveis de qualidade sempre mais rigorosos e na possibilidade de se adotar novas soluções de comunicação, seja nos contratos de serviços já existentes, seja nas licitações de novos serviços, o que torna mais complexa a tarefa de identificar os níveis adequados de qualidade e avanço tecnológico a serem estabelecidos, até porque a regulação de preço tende a desestimular a adoção de nova tecnologia pelas operadoras incumbidas²⁷.

Uma abordagem alternativa é a inclusão, nos contratos de concessão de serviços, de modalidades de tarifação ou de metas operacionais que levem as operadoras a trabalhar em níveis de qualidade e tecnologia próximos do adequado. Alguns autores sugerem, por exemplo, que a imposição de níveis mínimos de qualidade ou a regulação por teto de preço ou por taxa de retorno podem ser eficazes em determinados casos: se a operadora, por exemplo, tender a oferecer níveis de qualidade abaixo do adequado e os investimentos no serviço forem intensivos em capital, a regulação por taxa de retorno será um mecanismo interessante; já no caso de firmas com poder de mercado, a imposição de níveis mínimos de qualidade será um instrumento oportuno, embora prejudique a firma com nível de qualidade mais elevado²⁸; a regulação por teto de preço, enfim, é eficiente, por exemplo, quando o regulador tende a oferecer um nível de qualidade excessiva²⁹; esses mecanismos podem ser combinados. No entanto, é preciso observar que poderão apresentar outros problemas, já enumerados na seção anterior, para o regulador.

Quanto aos indicadores adotados, há um conjunto de métricas aceitas como referenciais pelos organismos multilaterais dos quais o Brasil é signatário, em particular a UIT. Cabe ao órgão regulador restringir-se a aplicar apenas esses indicadores ou arbitrar um conjunto estendido, que abranja aspectos das preferências e expectativas dos usuários ou de segmentos qualificados destes.

As práticas recomendadas, no que diz respeito à regulação de qualidade e de inovação tecnológica, seriam, então:

- Definir metas móveis de qualidade e de inovação tecnológica, atualizadas periodicamente, compatíveis com a evolução das preferências (médias e por segmento) dos consumidores, que abranjam, no mínimo, o conjunto de indicadores de qualidade adotado em organismos multilaterais do setor.
- Definir referenciais comparativos.
- Realizar pesquisas independentes que possam identificar alguns parâmetros de satisfação, expectativas e preferências dos consumidores, dentro de níveis de custo razoáveis.
- Realizar monitoramento e auditoria independentes dos indicadores de qualidade e inovação tecnológica das operadoras.
- Agir em defesa do usuário, atualizando as metas de qualidade e inovação tecnológica em função das crescentes exigências sobre os serviços e fiscalizando as operadoras nos casos de conflito.
- Exigir níveis de qualidade pelo menos equivalentes aos de referenciais comparativos, em especial se estes forem coletados em mercados sujeitos a competição.

- Adotar instrumentos de regulação compatíveis com as características de cada serviço.

Quanto aos indicadores de qualidade, além das análises efetuadas pela própria Anatel, é importante examinar como as metas de qualidade estão situadas em face dos resultados de outros países ou empresas. Além disso, caberia examinar que tipo de reclamação tem sido apresentada pelos usuários na Anatel e nos Procon, procurando discutir a compatibilidade entre a natureza dessas reclamações e os indicadores coletados ou informados pelas empresas. Além disso, a comparação das metas determinadas pela Anatel com a prática vigente em outros países será de grande interesse para esta análise.

Resultados quanto à regulação de qualidade

No que diz respeito à regulação de qualidade, os resultados são mistos: os indicadores de qualidade da infra-estrutura tiveram rápida melhoria após a privatização e vêm atendendo aos limites estabelecidos pela Anatel, até mesmo como decorrência dos investimentos realizados pelas incumbidas. A exceção corre por conta dos serviços em horário noturno, especialmente quando envolvem ligações interurbanas.

Os indicadores de atendimento ao consumidor, por outro lado, representam um paradoxo: a maior parte das empresas, com exceção da Telerj, apresentaram uma evolução favorável dos indicadores relacionados ao tempo de atendimento, à redução de reclamações de erros de contas e a solicitações de reparos (tabela 2.5). Tais números, porém, conflitam com o elevado número de reclamações de usuários junto aos Procon e à própria Anatel, problema que será melhor analisado mais adiante.

A atuação da Anatel em termos de regulação de qualidade vem apresentando, pois, resultados “mistos”: os indicadores selecionados para acompanhamento das operadoras sugerem uma melhoria consistente da qualidade, mas o número de reclamações de usuários não cedeu nos últimos dois anos, colocando em xeque as ações da Anatel nesse aspecto.

Além do fraco desempenho na proteção do consumidor e da fiscalização insuficiente, aspectos que serão abordados na próxima seção, vale destacar outros aspectos da prática regulatória que poderão estar originando tais resultados. A definição de metas de qualidade é um procedimento correto para a telefonia local, uma vez que o STFC vem mantendo características de um mercado monopolístico, em que a incumbida tem um elevado poder de mercado. No entanto, as metas definidas pela Anatel podem ser insuficientes para assegurar um nível adequado de satisfação dos usuários e, se não vier a ajustá-las, a agência estará sinalizando às operadoras no sentido de que será tolerante com esse nível de qualidade insuficiente; um dos aspectos em que esse mecanismo poderá estar afetando a qualidade dos serviços são os indicadores de reclamações de erros em contas. Ainda nesse aspecto, cabe comentar que a redução adicional desse indicador pode vir a implicar na revisão do procedimento de aplicação do pulso, para torná-lo compatível com a percepção do usuário, ainda que isto redunde em perda de receita para as operadoras.

Tabela 2.5 – Alguns exemplos de indicadores de qualidade do STFC1

Operadora	Ano	Tx. local completadas (período noturno)	Erros de contas/ 1000 contas	Tx. solicitações de reparo
Telerj	1998	46,38	21,05	9,85
	1999	57,52	3,86	2,93
	2000	55,19	5,46	5,46
Telemig	1998	58,13	4,60	3,51
	1999	60,70	2,07	2,74
	2000	62,64	1,99	2,51
Telebahia	1998	59,65	4,68	1,96
	1999	65,80	3,63	2,63
	2000	64,03	3,85	3,25
Telepará	1998	41,90	5,76	8,11
	1999	60,65	3,68	2,69
	2000	59,57	3,13	2,20
Telebrasília	1998	56,70	7,24	3,87
	1999	58,40	15,96	2,42
	2000	61,46	1,49	2,40
Telesc	1998	64,70	3,94	3,30
	1999	56,00	4,81	2,99
	2000	62,07	2,34	2,97
CRT	1998	62,74	11,32	8,65
	1999	67,09	2,22	2,39
	2000	63,05	3,38	2,65
Telesp	1998	59,20	9,16	3,81
	1999	56,70	3,28	2,74
	2000	66,60	2,15	2,82
Vesper - SP	2000	58,19	9,17	12,01
Meta 2000		60,00 (min)	4,00 (max)	3,00 (max)

Universalização dos serviços prestados em regime público

A universalização dos serviços é usualmente entendida como o fornecimento de serviços de qualidade, a tarifas acessíveis, a todos os consumidores, inclusive os de baixa renda e os portadores de deficiências, em todas as regiões, inclusive em áreas isoladas e rurais. Em geral aplicado aos serviços de telefonia fixa comutada, o conceito de universalização tem sido adotado, também, para alguns serviços de valor adicionado, como o acesso à Internet, para atender a determinados objetivos, como a segurança nacional, ou para justificar investimentos de longo prazo.

Uma visão mais ampla do conceito de universalização abarca a sua evolução ao longo do tempo, em função da maturidade do sistema de telefonia, seja quanto à abrangência da rede, como aos serviços oferecidos. A tabela 2.6 ilustra os vários degraus evolutivos da universalização e os respectivos objetivos e instrumentos.

O Brasil, por encontrar-se na situação de um país em desenvolvimento, caracterizado pela convivência de ilhas de excelência com regiões economicamente ainda incipientes, tem que alavancar simultaneamente programas de universalização de estágios distintos, multiplicando as modalidades de instrumentos adotados.

Aqui, como nos demais países em desenvolvimento, após a privatização, o regulador enfrenta o desafio de assegurar a universalização dos serviços de telefonia fixa comutada, ainda que as tarifas básicas de telefonia local tenham sido reajustadas após a privatização, de modo a eliminar o subsídio cruzado, o que acabou por encarece-las substancialmente. Na maioria dos casos, é de se esperar que as pessoas jurídicas, cuja cesta de consumo inclui uma parcela relativamente mais elevada de ligações interurbanas ou internacionais, tenham sido beneficiadas em relação às pessoas físicas com o fim do subsídio cruzado, em especial nos segmentos de baixa renda³¹.

Tabela 2.6 – Estágios da universalização nas telecomunicações brasileiras¹

Estágio	Início	Objetivos	Instrumentos
I - Montagem de infra-estrutura	Década de 60	Infra-estrutura de telefonia fixa	Concessão de serviço público
		Telefones de uso público	Subsídio cruzado
II - Paridade regional	Década de 80	Expansão das redes a todas as localidades	Contratos com obrigações deficitárias
		Telefones de uso comercial	
III – Mercado de massa	Década de 00	Ampla penetração da telefonia residencial	Ajuste dos preços a níveis de eficiência distributiva
IV – Rede completa	Década de 00	Serviços básicos para todos	Subsídios dirigidos
		Atendimento a necessidades especiais e a portadores de deficiências	
V – Serviços individuais	--	Acesso público e amplo a serviços avançados	Apoio à inovação e à convergência de serviços

A inviabilização do subsídio cruzado eliminou o mecanismo que se adotava tradicionalmente para financiar a universalização dos serviços, o que demanda do regulador uma nova postura em relação ao problema de como financiar esse esforço, sem comprometer o equilíbrio econômico-financeiro da operadora ou prejudicar o fluxo de investimentos no setor. Há duas alternativas para tal: primeiramente, impor metas de universalização ao operador, que irá ratear de alguma forma o seu custo entre os assinantes já atendidos, ou, alternativamente, financiar essas metas de universalização através de recursos do Estado, oriundos de alguma forma de taxaço. A legislação brasileira admite ambos os mecanismos³³.

Do ponto-de-vista do regulador, ambas as alternativas envolvem dificuldades. As obrigações de universalização redundam em distorções, pois eleva-se a tarifa oferecida ao consumidor que já está conectado, afetando o seu nível de consumo, com vista a expandir a rede para atender outro consumidor em potencial que pode não ter o mesmo comportamento ou cuja renda não lhe permita arcar com um nível de consumo equivalente³⁴. Já o financiamento da universalização implica em expor o regulador a tentativas de captura pelos demais interessados (empresas, políticos, etc.), que lutarão para que a expansão da rede atenda a este ou aquele segmento da população de seu interesse. Também sujeita o regulador a problemas de estimação do custo real do projeto. É importante, nesse caso, delimitar claramente o escopo de cada iniciativa e adotar procedimentos que limitem a pressão pela captura do regulador ou a distorção dos custos da universalização, tais como os leilões de universalização.

Quanto aos indicadores para avaliar a universalização, é importante que estes reflitam não apenas a expansão da rede, mas a natureza dos novos usuários incorporados, permitindo uma avaliação criteriosa dos efeitos da universalização.

As práticas relacionadas com o tema, portanto, estão associadas à minimização desses efeitos:

- Manter as metas de universalização impostas aos fornecedores dentro de limites que não impliquem em distorções de tarifa que cheguem a afetar a oferta de serviços ou a capacidade de sinalização a usuários, concorrentes ou investidores, ou que fundamentem alegações de perda de produtividade.
- Adotar procedimentos que limitem a pressão pela captura do regulador ou a distorção dos custos da universalização.
- Manter registro de indicadores que quantifiquem a expansão da rede de serviços, as características econômicas e geográficas dos novos consumidores e a qualidade oferecida.

Resultados da universalização dos serviços.

No caso da universalização dos serviços prestados em regime público, o setor tem excedido os índices esperados, se medidos pela expansão no número de terminais instalados (tabela 2.1). Observe-se, porém, que esse indicador é insuficiente para estimar o grau de universalização alcançado, pois não revela o atendimento aos segmentos que são alvo prioritário da política de universalização, associados a estágios mais avançados da universalização, tais como a população de baixa renda, os portadores de deficiência, as instituições de ensino, os centros de saúde e os moradores de áreas rurais ou isoladas. O órgão regulador deveria complementar os dados existentes com estudos da disseminação da telefonia fixa comutada nesses segmentos, iniciativa que não foi identificada no contexto deste estudo e que se tornará mais relevante na medida em que estágios mais avançados da universalização venham sendo explorados.

Outras atividades regulatórias

Além das atribuições analisadas, a Anatel acumula outras obrigações de natureza administrativa, entre as quais cabe dar destaque à manutenção dos planos de distribuição de canais e atribuição de frequências, canais e posições, à representação internacional do Brasil nos fóruns multilaterais do setor e à normalização e homologação de produtos e serviços. São atividades essenciais à preservação da qualidade da infra-estrutura de serviços de telecomunicações e devem ser executadas sem solução de continuidade. As boas práticas nesses casos referem-se a uma adequada gestão desses procedimentos, mantendo a rastreabilidade de normas, procedimentos e documentos às referências internacionais que o País reconhece e adota. A sua análise extrapola o escopo deste estudo.

3. DESEMPENHO DA ANATEL QUANTO À DEFESA DO CONSUMIDOR

Intermediação de conflitos entre consumidores e operadoras

Trata-se de uma obrigação que a Anatel acumula com o sistema de defesa do consumidor hoje vigente.

Dentro de um enfoque de eficiência econômica, a postura recomendável para a Anatel, ao atuar como mediadora nos conflitos entre operadoras e usuários, é assumir a posição de defesa do consumidor. Tal atitude é, igualmente, a mais adequada diante da legislação do consumidor hoje vigente³⁵, que se fundamenta nos princípios do reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo, da prestação de assistência jurídica gratuita ao consumidor e da facilitação de sua defesa, da inversão do ônus da prova e da admissão de ação coletiva dos consumidores. Cabe à Anatel, portanto, estruturar um procedimento em que o consumidor tenha acesso fácil e rápido ao órgão, conte com assessoramento jurídico qualificado para formular e fundamentar o seu pleito e obtenha resultados de forma eficaz.

Assim, uma adequada abordagem do órgão regulador quanto a essas atribuições incluiria as seguintes práticas:

- Postura de defesa do consumidor, incorporando os preceitos da legislação vigente.
- Facilidade de acesso e apresentação de reclamações e de acompanhamento da solução, em especial aos consumidores de baixa renda.
- Celeridade na resposta e acompanhamento contínuo do processo, até a sua solução definitiva.
- “*Feedback*” às demais áreas da Anatel, em especial para realimentar o acompanhamento de indicadores, a revisão de contratos e a fiscalização da execução de serviços.
- Acompanhamento diferenciado das situações que propiciem a caracterização de direito coletivo ou difuso.

Resultados quanto à defesa do consumidor

A Anatel tem apresentado desempenho pouco satisfatório no que diz respeito à defesa do consumidor. A tabela 3.1 mostra os dados das três cidades com maior volume de reclamações em 2000. Note-se que esses números não representam o total estadual das reclamações apresentadas

contra empresas do setor. Em São Paulo, por exemplo, o total de reclamações em todo o estado totalizou 16.214 naquele ano. O total nacional foi de 78.969 reclamações em 2000, contra cerca de 60.000 reclamações em 1999³⁶.

Tabela 3.1 – Número de reclamações contra serviços de telecomunicações em algumas cidades brasileiras, em 2000

	São Paulo	Rio de Janeiro	Curitiba
Número de consultas	34.367	-	6.532
Parcela sobre o total de consultas no período	14,47%	-	10,3%
Número de reclamações	6.780	14.467	-
Principal alegação	Cobrança	Cobrança	Cobrança

A principal alegação é a cobrança indevida de pulsos ou de ligações, o que corresponde a cerca de 40% das reclamações sobre telefonia, seguida de reclamações no atendimento e de instalação de terminais com defeito, repetindo a tendência de 1999, embora o número de reclamações tenha diminuído. Em 1998, o sistema de telefonia também encabeçava a lista de insatisfação dos clientes, respondendo por cerca de 20% do total de reclamações, mas a principal alegação referia-se a atrasos na instalação de terminais³⁸. Essa diferença é ilustrada pelos indicadores da tabela 3.2, que cobre o período dos últimos cinco anos, em São Paulo.

Tabela 3.2 – Classificação das reclamações recebidas pelo Procon-SP, de março de 1996 a março de 2001¹

Empresa	Cobrança	Vício de qualidade	Serviço não fornecido	Outros*	Total
Telesp/ Telefônica	1.636	3.419	7.329	991	13.375
Vesper SP	38	12	7	3	60
Embratel	1.274	17	13	8	1.312
Intelig	161	4	1	--	166
Telesp Cel.	222	135	39	80	476
BCP	326	168	--	276	770
Total	3.657	3.755	7.389	1.358	16.159

* inclui reclamações sobre o não pagamento de indenizações

Na mesma tabela constata-se que os serviços interurbanos também são objeto de grande número de reclamações. Contra a Embratel foram registradas cerca de 500 reclamações no Procon-SP em 2000. Nos últimos cinco anos, cerca de 1.300 reclamações foram apresentadas.

A situação evoluiu negativamente nos três anos de vigência da regulação da Anatel. A tabela 3.3 ilustra, com os exemplos de Rio de Janeiro e São Paulo, como o número de reclamações contra as operadoras de telefonia vem-se mantendo em níveis elevados nos últimos três anos. Tais resultados, que são corroborados pelos indicadores de reclamações recebidas pela própria Anatel, analisados mais adiante (tabelas 3.4 e 3.5), conflitam com a aparente melhoria dos indicadores de qualidade apresentados pelas operadoras.

Tabela 3.3 – Evolução do número de consultas e reclamações contra serviços de telecomunicações no Rio de Janeiro e em São Paulo¹

Ano	São Paulo (consultas)	Rio de Janeiro (reclamações)
1997	396	2.955
1998	1.906	11.125
1999	25.544	17.863
2000	34.367	14.467

Os dados do atendimento prestado diretamente pela Anatel são de grande interesse. A Anatel, por determinação da LGT, deve desempenhar papel similar ao do Procon e para tal implantou uma linha direta 0800 e 13 “salas do cidadão”⁴¹.

Antes de analisar o perfil das reclamações recebidas, é interessante tecer alguns comentários sobre a pouca eficácia do atendimento da agência, provavelmente relacionado com a sua escassa experiência nesse serviço. Numa análise abrangendo o período de novembro de 1998 a fevereiro de 2000, foram identificadas 222.751 reclamações dentre aproximadamente 1.414.000 ligações recebidas pela central de atendimento da Anatel. Destas, apenas 7,44 % haviam sido solucionadas no prazo regimental de cinco dias e cerca de 34% permaneciam sem solução após 30 dias (tabela 3.4).

No entanto, importa também examinar o perfil dessas reclamações, em particular as relativas ao STFC: a maior parcela das reclamações recebidas em 2000 (28%) referia-se a cobrança indevida, o que corrobora os indicadores fornecidos pelos Procon. As outras reclamações mais relevantes disseram respeito a habilitação (22%), reparos de defeitos (19%), atendimento (12%) e mudança de endereço (10%), atividades cujos indicadores de qualidade são informados pelas operadoras e que, curiosamente, estão, em quase todos os casos, dentro dos limites máximos estabelecidos pela Anatel. Os principais órgãos de representação dos consumidores têm apresentado reclamações acerca da inoperância da Anatel nesse aspecto.

Tabela 3.4 – Classificação de reclamações recebidas entre novembro de 1998 e fevereiro de 2000, quanto ao tempo de solução¹

Tempo de solução	Número de reclamações	Percentual
Até 5 dias	16.571	7,44
6 a 10 dias	26.323	11,82
11 a 20 dias	19.623	8,81
21 a 30 dias	14.010	6,29
Acima de 30 dias	75.904	34,08
Pendentes	70.320	31,57
Total	222.751	

Algumas explicações podem ser levantadas para tal. Primeiramente, houve, de fato, uma mudança de postura do próprio consumidor do serviço de telefonia, em especial devido à elevação da tarifa de telefonia local; assim, problemas pré-existentes, mas que não pesavam no bolso do consumidor, não ensejavam uma consulta ou reclamação ao órgão competente, o que pode ter deprimido artificialmente os indicadores anteriores a 1998; já existia o problema, mas não a reclamação.

Em segundo lugar, pode haver de fato um número elevado de reclamações sem fundamento, como alegam as operadoras incumbidas do STFC, motivadas pelo uso indevido ou pela falta de compreensão do usuário quanto ao sistema de tarifação. Procedimentos como a cobrança do primeiro pulso na ligação e o processamento dos pulsos a intervalos fixos por central podem redundar em uma contagem mais elevada do que a esperada pelo usuário, pois são favoráveis ao operador, o que ensejaria parte das reclamações.

Outra possibilidade, ainda, é a de que os limites determinados pela Anatel para os indicadores sejam ainda muito tolerantes e sejam compatíveis com o número de reclamações observado, ou que a metodologia de coleta e processamento dos dados informados pela operadora esteja redundando em valores melhores do que os que seriam apurados de forma independente. Nesse caso, a eficácia da fiscalização do regulador é crítica, pois funciona como mecanismo de ajuste dos procedimentos utilizados pelas empresas.

Fiscalização dos serviços de telecomunicações

A fiscalização, que abrange a qualidade das operações e da continuidade dos serviços, as práticas de atendimento ao consumidor e de tarifas, a medição e cobrança e o uso de canais e frequências e outros recursos escassos, é uma atribuição legalmente inerente ao órgão regulador, uma vez que o Estado, ao deixar de prestar o serviço de infra-estrutura, repassando-o ao setor privado, não está abrindo mão de sua titularidade, mas apenas delegando a sua execução, e tem, portanto, o dever de fiscalizá-la⁴³. No entanto, restringir a fiscalização às ações corretivas e punitivas decorrentes de denúncia ou da constatação de irregularidades ou falhas restringe a eficácia dessa atribuição. Através da fiscalização preventiva, na forma de auditorias, logra-se constatar as condições da prestação do serviço, os efeitos dos investimentos realizados e a veracidade dos indicadores informados, evitando-se ou coibindo-se a ocorrência da irregularidade. Nesses casos, é desejável que a auditoria seja previamente acordada com as partes envolvidas, quanto ao objetivo, abrangência e condições de realização.

Um dos problemas em potencial associados à fiscalização é o da destinação dos recursos oriundos de multas, que revertem ao Fistel, ou seja, passam a fazer parte dos recursos disponíveis à própria Anatel, ainda que com limitações quanto à sua aplicação. Isto poderia, em algum momento, colocar sob suspeição a intenção do órgão ao aplicar uma multa ou estimulá-lo a dar preferência às ações de fiscalização com um retorno mais rápido em termos de receita.

Cabe, em suma, admitir as “boas práticas” usualmente adotadas em auditorias e em procedimentos de fiscalização, tais como:

- Combinar a fiscalização de denúncias, irregularidades ou falhas com o acompanhamento preventivo dos serviços outorgados.
- Adotar normas específicas para preparação, execução, documentação e acompanhamento posterior dos procedimentos de fiscalização e definir “checklists”, um código de práticas admissíveis e um código de ética para essa atividade.
- Acompanhar efetivamente as correções e ajustes solicitados junto aos outorgatários, dentro de prazos estabelecidos.
- Manter ciclos permanentes de qualificação, atualização e acompanhamento de fiscais e auditores.
- Manter procedimentos de registro e de “feedback” interno das informações coletadas, preservado o sigilo de negócio sempre que cabível.
- Manter procedimento justo e imparcial de informação ao consumidor e divulgação de denúncias, falhas e irregularidades.
- Estabelecer uma separação contábil e de execução físico-financeira de gastos associados às receitas de multas.

Resultados quanto à fiscalização dos serviços

Quanto à fiscalização, será importante averiguar se a Anatel vem executando a atividade, se encontra-se equipada para tal, se o faz dentro de margens adequadas de custo-benefício e se a sua ação é de alguma forma afetada por metas de arrecadação de multas ou pela captura pelos interessados. Será importante, também, averiguar quantas auditorias preventivas foram realizadas, que elementos foram examinados e que informações foram repassadas ao público. Tais indicadores não estão, em muitos casos, disponíveis, mas a análise de algumas informações veiculadas pela Anatel oferece um quadro preocupante.

A Anatel abriu, em 2000, um número elevado de processos administrativos por descumprimento de obrigações (PADO), totalizando cerca de 14.900 procedimentos. Destes, a maior parte referiu-se a serviços de radioemissão e apenas 1.459, ou seja, cerca de 10%, referiram-se aos serviços de telefonia, a maior parte aplicado por descumprimento das metas de qualidade. Desse total, 5 foram arquivados, 384 estão em andamento, 530 resultaram em advertências e 540 em multas⁴⁴. Destes, apenas 60 resultaram em fiscalização direta, realizada em campo.

Em contraste, nas estações de radioemissão, além dos citados PADO, a Anatel executou cerca de 193.000 vistorias, das quais apenas 4.600 para fins de licenciamento ou renovação de outorga. A prioridade dada pela agência à fiscalização de radioemissão contrasta com os dados de reclamações recebidas. De fato, mais de 90% das reclamações referiam-se aos serviços de telefonia.

Tabela 35 – Reclamações, por modalidade de serviço

Ano	Telefonia			Rádio/TV	Outros
	STFC	SMC	Total		
1999	81,9%	10,7%	92,6%	4,9%	2,5%
2000	85,3%	8,5%	93,8%	3,8%	2,4%

A interpretação desses dados aponta na direção de que a Anatel não reproduz, na fiscalização dos serviços de telefonia, a postura proativa assumida na fiscalização da radioemissão. Duas explicações possíveis para esse comportamento podem ser levantadas.

Primeiramente, a fiscalização de radioemissão segue procedimentos bem conhecidos de rastreamento e radioescuta, já efetuados pelos extintos Dentel, cujos quadros foram em parte incorporados à Anatel. O refinamento dessas atividades dependeria, portanto, apenas de um esforço em equipar a agência e qualificar pessoas, o que foi de fato realizado ao longo de 2000, com a compra de unidades móveis e a estruturação de um sistema de rastreamento mais moderno. A fiscalização das operadoras de telefonia depende, ao contrário, da criação de uma metodologia específica, que envolve auditorias contábeis e físicas e que representa uma inovação para a agência.

Em segundo lugar, há a constatação de que a fiscalização representa uma fonte de receitas incorporadas ao FISTEL e que, por si só, assegurariam o atendimento ao orçamento da agência. Assim, a rápida qualificação na fiscalização de radioemissões assegurou o equilíbrio financeiro da Anatel, resultado que não seria possível se o foco fosse a fiscalização da telefonia, em virtude do pequeno número de operadoras.

Pode-se especular, enfim, sobre eventuais interesses de natureza política a determinar esse viés, relacionado à captura do regulador por setores regulados (radiodifusão comercial ou operadoras de telefonia). Trata-se de uma linha que mereceria pesquisa adicional, mas cuja complexidade escapa ao presente trabalho.

4. EFEITOS MACROECONÔMICOS DA REGULAÇÃO DE TELECOMUNICAÇÕES

Introdução

Os efeitos da infra-estrutura sobre o crescimento econômico ainda foram pouco explorados na literatura técnica, em que pese as muitas evidências conjunturais acumuladas. Alguns autores reconhecem a importância desses serviços na reorganização das atividades produtivas e no ambiente de trabalho, bem como destacam os efeitos dos novos serviços na criação de novas formas de atendimento e na transformação dos hábitos pessoais dos cidadãos. A importância dessas questões já é suficientemente reconhecida, a ponto de se criar uma percepção de que o acesso ao serviço é uma forma de inserção social e de que a pessoa que ficar alijada deste será prejudicada em seu desenvolvimento educacional, cultural e cívico.

Não há, porém, modelos que expliquem os efeitos macroeconômicos dessas transformações processadas em nível pessoal e empresarial. Os estudos sobre os efeitos das novas formas de relação estabelecidas pelas redes de computadores e pela Internet sobre a economia nacional são, ainda, prospectivos. Desse modo, o exame da relação entre as decisões regulatórias da agência e os seus efeitos macroeconômicos encontram-se ainda no terreno da especulação.

Além disso, cabe mais uma vez destacar que o comportamento do setor é fortemente afetado, no longo prazo, por outras variáveis macroeconômicas importantes, tais como a variação do PIB, da distribuição de renda e do crescimento da população. Nesse contexto, as decisões da agência tendem a ser menos relevantes.

Nesta seção, portanto, serão apresentados alguns indicadores do setor em dois aspectos que são de relevância no curto prazo e têm implicações na economia: o nível de emprego e os níveis de importação do setor. Ambos têm sido objeto de polêmica, pois existia uma expectativa quanto a demissões no setor e ao sucateamento da indústria local, em virtude da privatização. Observou-se, no período de três anos decorridos da privatização, um quadro diferente: em relação ao nível de emprego, o número de postos de trabalho no setor aumentou significativamente e na produção local, houve uma retomada na produção de determinados bens, ainda que persista o déficit da balança comercial de bens de telecomunicações.

O nível de emprego no setor regulado vem crescendo rapidamente, como mostram os dados da tabela 4.1. Após uma discreta redução no nível de emprego logo após a privatização, o setor rapidamente recuperou-se e emprega, hoje, aproximadamente duas vezes o número de profissionais empregados antes da privatização⁴⁵.

Tabela 4.1 - Número estimado de empregos no setor de telecomunicações¹

Ano	Número de empregos nas operadoras	Número total de empregos no setor
1995	101.600	119.500
1996	96.400	119.500
1997	91.000	122.600
1998	107.000	150.600
1999	180.000	280.100
2000	–	315.800

Tais indicadores vêm sendo corroborados por fatos anedóticos a respeito da forte demanda por profissionais qualificados no setor de telecomunicações. Há no setor cerca de 30.000 vagas em aberto no mercado, a serem preenchidas por profissionais com conhecimentos específicos, formação acadêmica elevada e domínio de idiomas estrangeiros⁴⁷.

As seguintes razões podem ser apontadas para esse comportamento: primeiramente, a subdivisão do sistema Telebrás demandou a duplicação de diversas funções nas operadoras; em segundo lugar, ainda que haja um aumento da eficiência nas empresas, que respondeu por uma discreta queda no número de postos de trabalho nos primeiros meses após a privatização, o crescimento da

planta de terminais, seja na telefonia móvel, seja na celular, ensejou novas contratações; a terceirização de atividades de projeto, manutenção e comercialização, enfim, estimulou a formação de um mercado fortemente competitivo de empresas dependentes das operadoras, abrindo novos postos de trabalho.

Há, porém, alguns efeitos maléficis nessa nova configuração de mercado: primeiramente, o número de empregos formais diminuiu, elevando-se a informalidade; hoje, cerca de um terço dos postos de trabalho encontram-se na economia informal, em contraste com o perfil anterior à privatização, em que a quase totalidade do setor era formalmente empregada. Isto traz perdas quanto à estabilidade do trabalhador, o nível de remuneração e os benefícios não salariais.

Quanto às importações, estas apresentam um saldo acumulado fortemente negativo nos últimos anos, mas vêm gradualmente se reequilibrando (tabela 5.1).

Tabela 5.1 – Importações e exportações do setor (US\$ milhões)¹

Ano	Importações	Exportações	Déficit
1997	2.169	195	1.974
1998	1.767	223	1.544
1999	1.300	381	919
2000	1.289	1.016	273

Em 2000, as exportações do setor foram, em sua quase totalidade, de terminais celulares (60% do total) e de estações radiobase (15% do total). As importações tiveram importante parcela em componentes, partes e peças.

Os dados acima são corroborados pela recuperação da produção local do setor eletroeletrônico, que tem sido fortemente alavancada pelas encomendas de telecomunicações. O faturamento da indústria, nesse setor, foi de R\$ 9,9 bilhões em 2000, com um crescimento de 36% em relação a 1999⁴⁹.

CONCLUSÕES

O quadro geral que se depreende deste estudo é de que a Anatel, primeiramente, tem atendido ao papel institucional de assegurar a confiança do mercado no setor, viabilizando a realização de investimentos privados. Graças a isso, observou-se nos três anos de atividade da agência, uma significativa expansão da oferta de terminais de telefonia, seja no Serviço de Telefonia Fixa Comutada (STFC), seja no Serviço Móvel Celular (SMC), graças à qual os problemas de repressão da demanda existentes há três anos foram, em boa parte, solucionados, e foram atendidos praticamente todos os usuários de planos de expansão da extinta Telebrás.

Esses resultados não são desprezíveis, em especial se considerarmos o curto prazo em que foram alcançados. No entanto, alguns problemas vêm emergindo, e demandam revisões de rota por parte do regulador.

No que diz respeito aos níveis de investimento realizados pelas operadoras, constatou-se no último ano uma crescente ociosidade da planta instalada do STFC, decorrente da diferença entre o número de terminais instalados e aqueles efetivamente em uso. Essa diferença chegou a sete milhões de terminais, ou cerca de 20% da planta, nos primeiros meses de 2001.

Isto pode ser efeito, meramente, de uma inércia do mercado em absorver uma oferta que cresce rapidamente. No entanto, pode decorrer também da imposição de metas inadequadas ao operador, redundando em sobreinvestimento. Tal possibilidade merece criteriosa análise pelo regulador, pois implicaria em uma revisão das metas de expansão da planta de telefonia e redundaria em ajustes da prática regulatória nos próximos anos. Isto redundaria em uma reavaliação do tamanho do mercado usuário, reconhecendo-se que a população de renda muito baixa só teria capacidade de consumir os serviços de telefonia se estes fossem subsidiados, o que não é uma característica do sistema vigente, ou oferecidos em bases comerciais distintas das adotadas até então, tal como o serviço pré-pago já adotado para o celular.

As operadoras alegam que parte da ociosidade decorreria da devolução de terminais por inadimplência, o que parece corroborar essa última hipótese. Tal comportamento de mercado poderá levar as operadoras a aumentar a capacidade nas áreas já atendidas e comprovadamente rentáveis, furtando-se a explorar regiões de menor potencial de consumo, prejudicando a eficácia das obrigações de universalização.

Na telefonia móvel, em virtude da forte participação dos terminais pré-pagos em relação ao total de terminais comercializados, respondendo por cerca de 59% da base no início de 2001, a expansão do número de assinantes é mais efetiva, mas o retorno do serviço pré-pago é menos vantajoso, pela inexistência de tarifa básica. O serviço pré-pago, em suma, viabilizou o acesso das camadas de menor poder aquisitivo ao telefone celular, mas é menos rentável e facilmente desativado pelo usuário.

Há, também, problemas de qualidade nos serviços de várias operadoras, seja em termos de indicadores técnicos, com um número elevado de ligações não completadas ou interrompidas, especialmente no período noturno, seja em termos de atendimento (erros de cobrança, eliminação de postos de atendimento, dificuldade de acesso ao operador, etc.). Em parte tais problemas estão associados à rápida expansão da base instalada, mas em parte decorrem também de estratégias de redução de custos das operadoras, que demandam um maior acompanhamento do órgão regulador. Há, porém, um descompasso entre a melhoria de índices informada pelas operadoras e o elevado nível de reclamações dos usuários.

Nesse caso, a Anatel vem tendo um comportamento pouco satisfatório, pois embora o número de reclamações dos usuários seja elevado, as atividades de fiscalização e auditoria não estão voltadas para os serviços que originam maior número de reclamações: ainda que o STFC tenha sido objeto de cerca de 78.000 reclamações junto aos Procon das capitais de estado no ano 2000 e corresponda a mais de 90% das reclamações recebidas pela própria agência, apenas 1.459 procedimentos de apuração de ocorrências foram conduzidos no serviço, a maior parte indireta, menos de 0,2% do total de procedimentos efetuados nos serviços de radiodifusão, com cerca de 13.000 procedimentos de apuração e 190.000 vistorias. A ineficácia da Anatel na defesa do consumidor é refletida pelo baixo índice de solução tempestiva das reclamações e pelas constantes críticas emitidas pelos organismos de proteção ao consumidor.

Outra questão que tem mobilizado o consumidor reside no aumento da tarifa básica e do pulso em níveis superiores ao dos custos percebidos. Tal aspecto, associado à forma de contagem dos pulsos, parece estar na base de muitas das reclamações apresentadas contra as operadoras.

Em relação à universalização dos serviços, um dos carros-chefe da política da agência, esta tem apresentado resultados adequados se considerada a expansão do total de terminais e a prestação do serviço em localidades cada vez menores, indicadores adotados pela Anatel. No entanto, embora sejam indicadores adotados em vários países, refletem uma visão da universalização em seus estágios iniciais, vinculada à expansão da rede. Para que seja viável a sua compreensão em um contexto mais amplo, em que necessidades de grupos específicos, enumeradas na Lei do FUST, possam ser avaliadas, será necessário construir novos indicadores ou associar os já adotados a outras observações qualitativas. Cabe destacar, porém, que em virtude do escasso tempo transcorrido desde a aprovação da citada lei, os resultados podem ser considerados satisfatórios.

Quanto aos efeitos macroeconômicos da atuação da Anatel, estes são de difícil análise, pois não há uma correlação muito clara entre a atuação do órgão regulador e um aumento ou diminuição de tais efeitos. Em linhas gerais, alguns comentários são cabíveis em relação ao nível de emprego e aos efeitos sobre a balança comercial. O nível de emprego direto no âmbito das operadoras de telefonia caiu moderadamente após a privatização, mas o número de postos de trabalho no setor como um todo cresceu enormemente, com uma maior diversificação de atividades, devido em parte a estratégias de terceirização das áreas comerciais, de manutenção e de projeto das operadoras, e em parte graças à diversificação de fornecedores de produtos de telecomunicações e serviços de apoio. Por outro lado, esse crescimento parece estar acompanhado de um aumento do emprego informal no setor, com perda de qualidade do emprego e redução de salários.

Em relação aos efeitos na balança comercial, houve uma elevação substancial de importações no setor, especialmente de equipamentos para infra-estrutura de redes, mas houve também uma elevação das exportações, sobretudo de aparelhos terminais. O saldo permanece, no entanto, negativo e pode estar sendo pressionado pela exigência de metas muito agressivas de expansão de capacidade da rede, cabendo parte dessa responsabilidade à Anatel.

A conclusão do estudo, portanto, é a de que a Anatel vem atendendo aos objetivos que justificaram a sua criação, no que diz respeito à regulação econômica do setor e à garantia de um marco regulatório estável, que propicie investimentos na expansão e na modernização dos serviços. Alguns problemas, porém, começam a avolumar-se, no que diz respeito à formação dos preços, às metas contratuais de instalação de linhas, à fiscalização da qualidade dos serviços e à homologação de equipamentos, e o seu equacionamento poderá implicar em uma revisão de algumas metas e práticas do órgão regulador.

NOTAS DE REFERÊNCIA

¹ Art. 8º da LGT.

² LGT – Lei Geral de Telecomunicações, Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997.

³ Em Pessini e Maciel (1995) são analisadas, sob esse aspecto, as experiências de órgãos reguladores de outros países, notadamente Itália, França, EUA e Grã-Bretanha.

⁴ LGT, arts. 103 a 107.

⁵ Willig (1999), Gutierrez e Berg (2000), Laffont e Tirole (2000), Mueller e Pereira (2000).

⁶ Conforme a Lei nº 8.884/94, que trata da proteção do equilíbrio das condições de mercado, cabe ao CADE e à Secretaria de Acompanhamento Econômico – SAE a incumbência de proteger o equilíbrio das condições de mercado.

⁷ Outras práticas sujeitas a restrições em outros países, a exemplo da participação pessoal cruzada em diretorias de duas empresas (“interlocking directorate”) não são tratadas na lei brasileira.

⁸ CF, art. 173, § 4º: “a lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros”.

⁹ Os dados encontram-se em www.anatel.gov.br, exceto quando indicado.

¹⁰ Gutierrez e Berg (2000).

¹¹ Fontes: Anatel (2000-3), Anatel (2000-4).

¹² Anatel (2000-4). Essa proporção é mais modesta do que em outros países da América Latina. Na Venezuela, 73% dos assinantes de celular usam o pré-pago; no México, 85% [UIT (2000)].

¹³ “Operadoras têm 7,4 milhões de linhas encahadas”. *Gazeta Mercantil*, 23/2/2001, p. C-1.

¹⁴ Fontes: Anatel (2000-3), *Gazeta Mercantil* 23/2/2001 p. C-1.

¹⁵ “Operadoras têm 7,4 milhões de linhas encahadas”. *Gazeta Mercantil*, 23/2/2001, p. C-1.

¹⁶ Art. 10, do Plano Geral de Outorgas do STFC, aprovado pelo Decreto nº 2.534, de 2/4/1998.

¹⁷ Cláusula 11.1, § 1º, do modelo de contrato de concessão do STFC local.

¹⁸ Cabe ressaltar que, a partir de 2002, as obrigações de universalização deixarão de ser quantificadas pelo número de terminais instalados e passarão a ser acompanhadas pelo prazo de instalação do terminal, contado da solicitação do cliente.

¹⁹ Fonte: Anatel (2000-4)

²⁰ O grau de monopólio, consideradas a incumbida e a espelho, é estimado pelo Índice de Herfindahl-Hirshman, calculado como H , onde H é a participação de mercado de cada empresa, expressada na forma de percentagem. Para um monopólio puro, H é 10.000.

²¹ “Vésper redefina toda a operação”. *Gazeta Mercantil*, 23/1/2001.

²² Anuário Telecom (2000)

²³ “Falta de recursos ameaça futuro das espelhinhos”. *Gazeta Mercantil* 1/3/2001 p. C-1.

²⁴ Fonte: “Aumenta a inadimplência na telefonia fixa”. *Gazeta Mercantil* 23/2/2001 p. C-1.

²⁵ Portugal (1999).

²⁶ Por exemplo, Spence (1975) e Besanko et al. (1988).

²⁷ Riordan (1992).

²⁸ Ecchia e Lambertini (1997).

²⁹ Besanko et al. (1988).

³⁰ Fonte: Anatel (2000-4)

³¹ Milne (2000).

³² Fonte: Penedo e Pinto (2000).

³³ LGT art. 79 § 1º e arts. 80 e 81.

³⁴ Milne (2000).

³⁵ Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que “dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências”.

³⁶ Fonte: Anatel

³⁷ Fontes: Procon-SP, Procon-RJ, Jornal do Brasil 27/12/2000

³⁸ IDG Now 26/9/2000 (idgnow.uol.com.br/idgnow/telecom/2000/09/0072, em 8/3/2001)

³⁹ Fonte: Procon-SP.

⁴⁰ Fontes: Procon-SP, Procon-RJ, Folha de São Paulo 16/2/1998, 18/2/1998 e 20/8/1999, Jornal do Brasil 27/12/2000

⁴¹ Todas situadas em capitais de estado: Belém, Belo Horizonte, Curitiba, João Pessoa, Macapá, Manaus, Porto Alegre, Porto Velho, Rio Branco, Rio de Janeiro, Salvador, São Luis e São Paulo.

⁴² Fonte: Anatel (2000-5)

⁴³ Carvalho Filho (1998).

⁴⁴ “Quase todas as fixas foram punidas”. *Gazeta Mercantil*, 23/1/2001, p. A-10.

⁴⁵ “Dobra o emprego nas telecomunicações”. *O Estado de Minas*, 23/01/2001 (disponível em www.estaminas.com.br/economia/012311.htm, em 8/3/2001).

⁴⁶ Fontes: Dieese (2000), Agência Estado 23/1/2001 (dados disponíveis em www.estadao.com.br/tecnologia/telecom/2001/jan/23/57.htm, em 9/3/2001), Telebrás (1997).

⁴⁷ “Empresas disputam funcionários qualificados”. *O Estado de São Paulo*, 4/2/2001.

⁴⁸ Fonte: *O Estado de Minas*, 23/01/2001 (disponível em www.estaminas.com.br/economia/012311.htm, em 8/3/2001).

⁴⁹ Fonte: Abinee.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Márcio W. (1995). Concorrência, Privatização e Re-regulamentação nas Telecomunicações: Desafios e Mitos. Campinas: Unicamp. *Mimeo*.

ALMEIDA, Márcio W. e Rafael Oliva. “Desempenho recente das telecomunicações no Brasil”. In: ALMEIDA, Márcio W. e Crisanto Plaza (orgs.). Informe Anual 2000: Telecomunicações e Tecnologia da Informação. São Paulo: Cetaet.

ANATEL (1999). Agência Nacional de Telecomunicações. Protocolo de Compromisso para Prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC: Relatório de Acompanhamento das Metas e Realizações. Brasília: Anatel.

ANATEL (2000-1). Agência Nacional de Telecomunicações. PASTE: Perspectivas para Ampliação e Modernização do Setor de Telecomunicações. Brasília: Anatel.

ANATEL (2000-2). Agência Nacional de Telecomunicações. Telecomunicações: Dois Anos de Privatização (Dados apresentados pelo Presidente da Anatel em entrevista no dia 17/8/2000). Brasília: Anatel.

ANATEL (2000-3). Agência Nacional de Telecomunicações. Relatório Anual: Exercício de 1999. Brasília: Anatel.

ANATEL (2000-4). Agência Nacional de Telecomunicações. Telecomunicações: a Década da Transformação (realizações 2000 e o futuro do modelo). Brasília: Anatel.

ANATEL (2000-5). Agência Nacional de Telecomunicações. Relatório da Ouvidoria (agosto de 1999 a março de 2000). Brasília: Anatel.

ANATEL (2001-1). Agência Nacional de Telecomunicações. Indicadores do Plano Geral de Metas de Universalização. (Disponível em www.anatel.gov.br, em 20/2/2001).

ANUÁRIO TELECOM (2000). São Paulo: Plano Editorial. (Extratos disponíveis em www.anuariotelecom.com.br em 6/3/2001).

BESANKO, David, Shabtai Donnenfeld e Lawrence J. White (1988). "The multiproduct firm, quality choice, and regulation". *The Journal of Industrial Economics* 34(4):411-429.

BRASIL (1990). Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. "Dispõe sobre a proteção ao consumidor e dá outras providências". DOU 12/9/1990, suplemento.

BRASIL (1994). Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994. "Transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE em autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências". DOU 13/6/1994.

BRASIL (1997). Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. "Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995". DOU 17/7/1997, seção I.

BRASIL (2000). Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000. "Institui o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações". DOU 18/8/2000, p. 1.

CARVALHO FILHO, José S. (1998). "As novas agências autárquicas diante da privatização e da globalização da economia". *Doutrina ADCOAS* 1(11):414-419.

DIEESE (2000). *Evolução do Emprego no Setor de Telecomunicações*. São Paulo: DIEESE. *Mimeo*.

ECCHIA, Giulio e Luca Lambertini (1997). "Minimum quality standards and collusion". *The Journal of Industrial Economics* 45(1):101-113.

FONSECA, José J. B. (1997). Direito Antitruste e Regime das Concentrações Empresariais. São Paulo: Atlas.

GUTIERREZ, Luis H. e Sanford Berg (2000). "Telecommunications liberalization and regulatory governance: lessons from Latin America". *Telecommunications Policy* 24(10/11):865-884.

HERRERA, Alejandra (1998). Reforma del Sector de Telecomunicaciones en Brasil: Asimetría Regulatoria. Competencia y Universalización de los Servicios. Buenos Aires: Universidad de Belgrano. *Mimeo*.

LAFFONT, Jean-Jacques e Jean Tirole (2000). Competition in Telecommunications. MIT Press.

MARQUES NETO, Floriano A. (2001). "Independência e autonomia da Agência Nacional de Telecomunicações: imperativo legal e constitucional". *Revista de Direito Constitucional e Internacional* 8(30):211-221.

MILNE, Claire (2000). "Affordability of basic telephone service: an income distribution approach". *Telecommunications Policy* 24(10/11):907-927.

MUELLER, Bernardo e Carlos Pereira (2000). "Credibility and the design of regulatory agencies in Brazil". Artigo apresentado no XXVII Encontro Nacional de Economia. Campinas: Anpec. (Texto integral disponível em www.anpec.org.br em 6/3/2001).

PENEDO, Dílio e José R. S. Pinto (2000). "Convergência tecnológica e redes multisserviços". In: ALMEIDA, Márcio W. e Crisanto Plaza (orgs.). Informe Anual 2000: Telecomunicações e Tecnologia da Informação. São Paulo: Cetaet.

PESSINI, José E. e Cláudio S. Maciel (1995). "Modelos de regulação e políticas públicas em telecomunicações". In: COUTINHO, Luciano et alii (orgs.). Telecomunicações, Globalização e Competitividade. Campinas: Papyrus.

PIRES, José C. L. e Marício S. Piccinini (1999). "A regulação dos setores de infra-estrutura no Brasil". In: GIAMBIAGI, Fábio e Maurício M. Moreira (orgs.). A Economia Brasileira nos Anos 90. Rio: BNDES.

PORTUGAL, Sérgio S. et alii (1999). Referencial Metodológico sobre Equilíbrio Econômico Financeiro. Documento de Trabalho nº 2. Brasília: Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda.

RIORDAN, Michael H. (1992). "Regulation and preemptive technology adoption". *Rand Journal of Economics* 23(3):334-349.

SPENCE, A. Michael (1975). "Monopoly, quality, and regulation". *Bell Journal of Economics* 6(2):417-429.

TELEBRÁS (1998). Telecomunicações Brasileiras SA. Balanço Patrimonial em 31 de dezembro de 1997 (disponível em www.telebras.com.br, em 10/4/2001).

UIT (2000). União Internacional de Telecomunicações. Americas' Telecommunications Indicators 2000. Genebra: UIT. (Sumário executivo disponível em www.itu.org, em 10/4/2001).

WILLIG, Robert (1999). "Economic principles to guide post-privatization governance". In: BASAÑES, Federico et alii. Can Privatization Deliver? Infrastructure for Latin America. Washington: BID.