

University of Brasilia



Economics and Politics Research Group

A CNPq-Brazil Research Group

<http://www.EconPolRG.wordpress.com>

Research Center on Economics and Finance–CIEF

Research Center on Market Regulation–CERME

Research Laboratory on Political Behavior, Institutions
and Public Policy–LAPCIPP

Master's Program in Public Economics–MESP

**Desenvolvimentos Institucionais Recentes no Setor de Telecomunicações
no Brasil**

**Rodrigo Abdalla F. de Sousa, Nathalia Almeida de Souza and Luis Claudio
Kubota**

Brazilian Federal Senate, Anatel and IPEA

**Economics and Politics Working Paper 07/2013
June 12, 2013**

**Economics and Politics Research Group
CERME-CIEF-LAPCIPP-MESP Working Paper Series
ISBN:**

Desenvolvimentos institucionais recentes no setor de telecomunicações no Brasil¹

Rodrigo Abdalla Filgueiras de Sousa, Senado Federal, rodrigo.sousa@ipea.gov.br

Nathalia Almeida de Souza, Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel),
nathalia.souza@gmail.com

Luis Claudio Kubota, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea),
luis.kubota@ipea.gov.br

Sumário Executivo

Em 1998, o governo brasileiro concluiu uma complexa reorganização do mercado nacional de telecomunicações, uma reforma que havia sido iniciada apenas três anos antes (Mattos e Coutinho, 2005). O processo foi conduzido em quatro etapas. Primeiro, a Emenda Constitucional (EC) nº 8, promulgada em 1995, permitiu a outorga de concessões e autorizações de serviços de telecomunicações a empresas privadas, bem como estipulou a criação de uma agência regulatória para o setor. Segundo, a Lei Mínima das Telecomunicações (LMT), aprovada em 1996, admitiu firmas privadas nos mercados de telefonia móvel e comunicações por satélite. Terceiro, a Lei Geral de Telecomunicações (LGT), sancionada em 1997, estabeleceu o arcabouço legal para as telecomunicações no Brasil, que se baseou em dois princípios fundamentais: competição de serviços e obrigações de universalização. Finalmente, ocorreu a privatização das firmas estatais do sistema Telebras em 1998.

Assim, o atual arcabouço institucional no Brasil promoveu o fim do monopólio legal existente anteriormente no setor e a privatização das operadoras estatais. A privatização da Telebras foi uma das mais significativas do mundo, tendo em vista que envolveu dezenas de bilhões de dólares e uma modificação legal muito complexa². O setor tornou-se dinâmico e extremamente importante para a economia brasileira. De acordo com dados do Banco Central do Brasil, os investimentos em telecomunicações e serviços postais representaram 36,53% do total de investimentos estrangeiros no país no ano 2000.

Este artigo analisa a evolução do sistema de regulação no setor de telecomunicações brasileiro, incorporando importantes eventos que ocorreram desde a privatização, mas que ainda não foram completamente avaliados. Dentre eles pode-se citar: a mudança do Plano Geral de Outorgas (PGO), em 2008; autorização de fusão entre Brasil Telecom e Oi, formando a maior operadora no Brasil, em 2008; introdução do Programa Nacional de Banda Larga (PNBL), em 2010; e reativação da Telebras como uma empresa estatal para prover serviços no atacado e varejo, em 2010. Com base na metodologia desenvolvida por Levy e Spiller (1993, 1994, 1996), o artigo examina tanto a estrutura de governança quanto o modelo de incentivos do contexto institucional. Pelas evidências apresentadas, pode-se inferir que o Brasil tem uma sólida estrutura de governança para o sistema regulatório, uma vez que sua estabilidade vem prevalecendo sobre mudanças políticas causadas pela alternância de governos. Esta parece ser,

¹ Os autores agradecem os comentários de Graziela Ferrero Zucoloto e Lucas Ferreira Mation. Os eventuais erros remanescentes são de responsabilidade dos autores.

² A história da privatização no Brasil é detalhada em Novaes (2000).

portanto, uma das razões que explicam o fluxo contínuo de investimento no setor realizado por empresas privadas desde 1998.

O modelo de incentivos, ao contrário, tem passado por crescentes tensões entre instituições dentro do próprio governo federal. A falta de diretrizes e políticas para o setor e a ausência de coordenação entre agentes formalmente constituídos foram o primeiro problema encontrado. A segunda questão refere-se à proliferação de novos agentes nos governos recentes, resultando na implementação de políticas, muitas vezes, divergentes entre si. Tal fato é agravado pela inexistência de ordenamento legal para as atividades executadas por vários destes agentes. Dado que o modelo de incentivos afeta o nível de eficiência do sistema regulatório, conclui-se, portanto, que a instabilidade observada pode ser um dos principais fatores que explicam o baixo desempenho das atividades regulatórias, o qual propicia que as falhas naturais de mercado sejam ainda mais visíveis no Brasil.

Abstract

This article analyzed the evolution of the regulatory system in the telecommunications sector in Brazil, incorporating important events that have been taking place since privatization, but have not been fully evaluated. Following the framework developed by Levy and Spiller (1993, 1994, 1996), the paper examined both governance structure and incentive model of the institutional context. From the evidences presented, it may be inferred that Brazil has a solid governance structure for the regulatory system. The stability of regulatory governance prevailed over political changes caused by government alternation, and this may be one reason of the continuous flow of investments from private parties in the sector since 1998.

The incentive model, on the contrary, has been suffering from increasing tensions from institutions inside the federal administration. Lack of directives and policies for the sector, and absence of coordination between agents formally constituted were the first problem detected. A second issue was the proliferation of new agents in the recent governments, even without legal commandment, implementing divergent policies. As incentive model affects efficiency of the regulatory system, observed instability might be one of the key factors for the low performance of regulatory activities, permitting natural market failures to be more noticeable.

Keywords: Regulation, institutions, governance, telecommunications.

Resumo

Este artigo analisa a evolução do sistema de regulação no setor de telecomunicações brasileiro, incorporando importantes eventos que ocorreram desde a privatização, mas que ainda não foram completamente avaliados. Com base na metodologia desenvolvida por Levy e Spiller (1993, 1994, 1996), o artigo examina tanto a estrutura de governança quanto o modelo de incentivos do contexto institucional. Pelas evidências apresentadas, pode-se inferir que o Brasil tem uma sólida estrutura de governança para o sistema regulatório, uma vez que sua estabilidade vem prevalecendo sobre mudanças políticas causadas pela alternância de governos. Esta parece ser, portanto, uma das razões que explicam o fluxo contínuo de investimento no setor realizado por empresas privadas desde 1998.

O modelo de incentivos, ao contrário, tem passado por crescentes tensões entre instituições dentro do próprio governo federal. A falta de diretrizes e políticas para o setor e a ausência de coordenação entre agentes formalmente constituídos foram o primeiro problema encontrado. A segunda questão refere-se à proliferação de novos agentes nos governos recentes, resultando na implementação de políticas, muitas vezes, divergentes entre si. Tal fato é agravado pela inexistência de ordenamento legal para as atividades executadas por vários destes agentes. Dado que o modelo de incentivos afeta o nível de eficiência do sistema regulatório, conclui-se, portanto, que a instabilidade observada pode ser um dos principais fatores que explicam o baixo desempenho das atividades regulatórias, o qual propicia que as falhas naturais de mercado sejam ainda mais visíveis no Brasil.

Palavras-chave: Regulação, instituições, governança, telecomunicações.

JEL: L51 – Economics of Regulation, L96 – Telecommunications.

1. Introdução

Em 1998, o governo brasileiro concluiu uma complexa reorganização do mercado nacional de telecomunicações, uma reforma que havia sido iniciada apenas três anos antes (Mattos e Coutinho, 2005). O processo foi conduzido em quatro etapas. Primeiro, a Emenda Constitucional (EC) nº 8, promulgada em 1995, permitiu a outorga de concessões e autorizações de serviços de telecomunicações a empresas privadas, bem como estipulou a criação de uma agência regulatória para o setor. Segundo, a Lei Mínima das Telecomunicações (LMT), aprovada em 1996, admitiu firmas privadas nos mercados de telefonia móvel e comunicações por satélite. Terceiro, a Lei Geral de Telecomunicações (LGT), sancionada em 1997, estabeleceu o arcabouço legal para as telecomunicações no Brasil, que se baseou em dois princípios fundamentais: competição de serviços e obrigações de universalização. Finalmente, ocorreu a privatização das firmas estatais do sistema Telebras em 1998.

Assim, o atual arcabouço institucional no Brasil promoveu o fim do monopólio legal existente anteriormente no setor e a privatização das operadoras estatais. A privatização da Telebras foi uma das mais significativas do mundo, tendo em vista que envolveu dezenas de bilhões de dólares e uma modificação legal muito complexa³. O setor tornou-se dinâmico e extremamente importante para a economia brasileira. De acordo com dados do Banco Central do Brasil, os investimentos em telecomunicações e serviços postais representaram 36,53% do total de investimentos estrangeiros no país no ano 2000.

Pinheiro (2003a) defende que um dos motivos da condução bem sucedida da privatização da Telebras foi seu cronograma de implantação. Primeiro, as tarifas foram alinhadas a padrões internacionais, em um padrão alto o suficiente para garantir um retorno adequado para o investimento. Segundo, uma agência regulatória independente foi criada, com regras regulatórias claras. Apenas após estas medidas, a privatização foi realizada.

Desta forma, o mercado de telecomunicações tem sido operado quase inteiramente por firmas privadas desde 1998. Não obstante o alegado sucesso do

³ A história da privatização no Brasil é detalhada em Novaes (2000).

processo de privatização do setor, há críticas sobre a estrutura de mercado resultante. Primeiramente, Possas (2002) e, posteriormente, Sousa, Kubota e Oliveira (2010) apontaram que a falta de competição e alta concentração de mercado não foram devidamente abordados pelas autoridades brasileiras. Outra questão é levantada por Pinheiro, Bonelli e Schneider (2004), para quem as companhias preferem apelar para o sistema judicial com o fim de resolver disputas que deveriam ser arbitradas pela agência regulatória.

Melo *et al.* (2005) – partindo de um modelo analítico desenvolvido por Levy e Spiller (1993) – já exploraram o contexto institucional do setor de telecomunicações brasileiro, desde a privatização até 2005. Entretanto, fatos importantes ocorreram desde então. Alguns exemplos incluem: mudança do Plano Geral de Outorgas (PGO), em 2008; autorização de fusão entre Brasil Telecom e Oi, formando a maior operadora no Brasil, em 2008; introdução do Programa Nacional de Banda Larga (PNBL), em 2010; e reativação da Telebras como uma empresa estatal para prover serviços no atacado e varejo, em 2010.

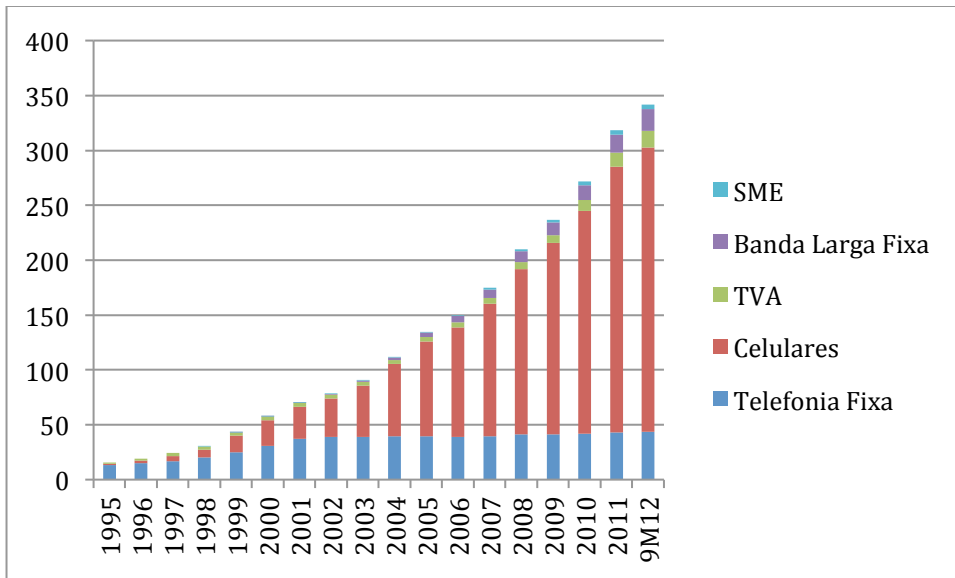
Três temas principais emergem destes eventos recentes. Primeiro, a ausência de coordenação entre agentes públicos permitiu a implantação de políticas divergentes para o setor de telecomunicações, causando baixa eficiência dos recursos empregados. Segundo, visões conflitantes de curto prazo coexistem no governo federal, o que vem obstruindo a construção de um plano coerente de longo prazo para estimular o desenvolvimento das telecomunicações no país. Terceiro, a alternância de governos normalmente acarreta mudanças nas políticas do setor, gerando instabilidade no contexto institucional.

Em suma, o propósito do artigo é analisar os desenvolvimentos recentes das telecomunicações no Brasil, atualizando o trabalho realizado por Melo *et al.* (2005). O estudo incorpora novos e relevantes eventos, assim como traça implicações para o ambiente institucional. O artigo é estruturado como segue. A seção 2 traz números sobre a evolução do setor, em número de assinantes e investimentos. A seção 3 traz a revisão de literatura para construir o modelo analítico que será usado nas seções seguintes. A seção 4 apresenta a estrutura de governança do sistema regulatório no Brasil. A seção 5 avalia o modelo de incentivos do sistema regulatório. A seção 6 apresenta uma breve descrição dos eventos que representam desafios à estrutura de incentivos de setor de telecomunicações no país. Finalmente, a seção 7 traz as considerações finais. É importante ressaltar que o foco do artigo está na seção 6. Obviamente não é objetivo dos autores tratar de modo exaustivo temas tão complexos como as instituições legislativas, judiciais e executivas.

2. A evolução do setor em número de assinantes e investimentos

Esta seção tem por objetivo apresentar – de modo muito breve – estatísticas sobre a evolução do setor em número de assinantes, investimentos e qualidade dos serviços. No Gráfico 1, é possível observar uma extraordinária evolução da penetração de serviços de telecomunicações no Brasil, desde 1995. O maior destaque cabe à evolução da telefonia móvel.

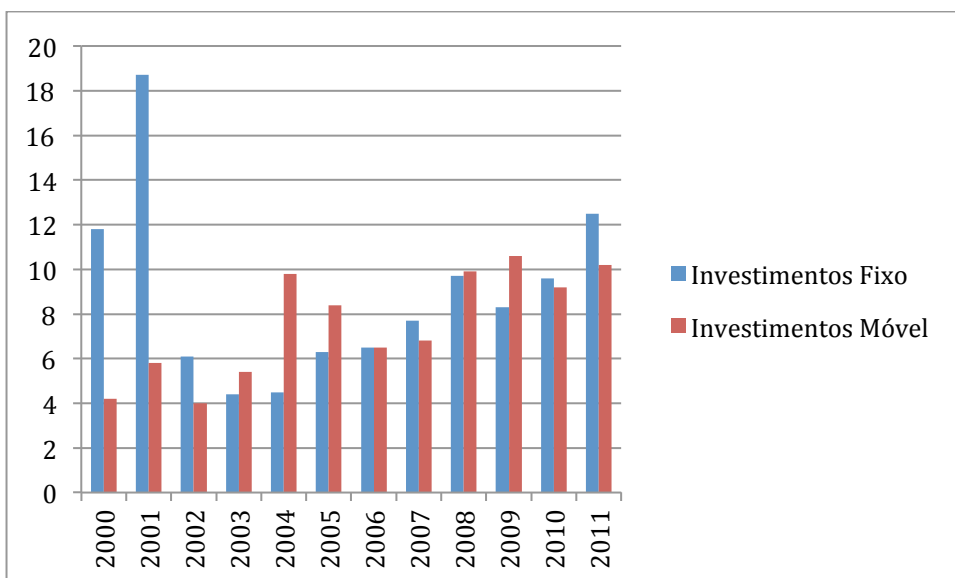
Gráfico 1 - Assinantes de Telefonia Fixa, Celular, TV por Assinatura, Banda Larga Fixa e Sistema Móvel Especializado – 1995 ao 3º trimestre de 2012



Fonte: Telebrasil e Teleco (2012), p. 39.

No Gráfico 2 é possível observar que os anos de 2000 e 2001 marcaram vultosos investimentos na telefonia fixa, em função da antecipação das metas de universalização, com queda em 2002 a 2004 e gradual recuperação a partir de 2005. Na telefonia móvel, os investimentos aumentam de envergadura a partir de 2004.

Gráfico 2 – Investimentos – fixo e móvel (R\$ bilhões) – 2000 a 2011



Fonte: Telebrasil e Teleco (2012), p. 68.

Por outro lado, a qualidade dos serviços no setor de telecomunicações tem ficado aquém da evolução dos indicadores anteriores. Para efeito de mensurar a qualidade dos serviços prestados, foram consultados os dados do Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor – Sindec. O sistema integra os órgãos de proteção e defesa do consumidor – Procons de 25 unidades federativas, abrangendo 441 unidades em 292 municípios brasileiros. O boletim de 2012 indica que a telefonia celular é o assunto mais demandado pelos consumidores, alcançando 9,2% do total de reclamações. A publicação ainda destaca que os principais assuntos relacionados a telecomunicações (telefonia fixa, telefonia celular, TV por assinatura e internet) tiveram um aumento significativo na classificação das reclamações, subindo de 17,4%, em 2011, para 21,7%, em 2012. A tabela 1 mostra a relação dos 20 assuntos mais demandados, de acordo com o Sindec. Além disso, o boletim também informa que, entre os conglomerados econômicos mais demandados, aparecem os 5 principais grupos do setor de telecomunicações nas 7 primeiras posições do ranking.

Tabela 1 – Assuntos mais demandados nos Procons

Pos.	Assunto	Total de reclamações	%
1º	Telefonia Celular	172.119	9,17%
2º	Banco comercial	169.427	9,02%
3º	Cartão de Crédito	154.501	8,23%
4º	Telefonia Fixa	125.403	6,68%
5º	Financeira	97.032	5,17%
6º	Aparelho Celular	78.997	4,21%
7º	TV por Assinatura	69.705	3,71%
8º	Móveis	63.667	3,39%
9º	Energia Elétrica	54.429	2,90%
10º	Eletrodomésticos Linha Branca	48.256	2,57%
11º	Microcomputador / Produtos de Informática	48.071	2,56%
12º	Internet (Serviços)	40.526	2,16%
13º	Televisão / Aparelho DVD / Filmadora	32.654	1,74%
14º	Água / Esgoto	32.452	1,73%
15º	Cartão de Loja	25.526	1,36%
16º	Plano de Saúde	25.437	1,35%
17º	Escola (Pré, 1º, 2º Grau e Superior)	23.174	1,23%
18º	Cursos Livres Outros	16.493	0,88%
19º	Estabelecimento comercial	15.950	0,85%
20º	Incorporação (Construtoras e Incorporadoras)	14.650	0,78%
Demais assuntos		569.497	30,33%
Total		1.877.966	100,00%

Fonte: Boletim Sindec 2012

3. Modelo analítico

A importância de regras regulatórias estáveis para investimentos em infraestrutura é bem conhecida na literatura. Henisz (2002) enfatiza a necessidade de instituições para garantir que os compromissos dos atores políticos de não expropriar a propriedade ou retornos de firmas investidoras sejam cumpridos, ampliando os incentivos para investimentos. Segundo Stone, Levy e Paredes (1996), a teoria neoclássica assume que entidades como mercados, contratos, firmas e sistemas de regulação são perfeitamente eficientes. Desta forma, as transações não teriam custo, ocorreriam instantaneamente e seriam baseadas em informação perfeita. De acordo com o prêmio Nobel de economia Douglass North, este postulado evoluiu em contexto de mercados altamente eficientes do mundo ocidental, sendo uma ferramenta analítica adequada para este contexto.

A proposta original de Levy e Spiller (1993, 1994, 1996) distingue dois níveis de um sistema regulatório: governança e incentivos⁴. O primeiro envolve os mecanismos que as sociedades usam para restringir a discricionariedade regulatória e para resolver conflitos que surgem em função destas restrições (Levy e Spiller, 1994). O segundo é composto por regras de precificação, entrada e saída no mercado, interconexão e temas similares. Os autores acreditam que os incentivos regulatórios afetam o desempenho do setor, mas seu impacto – seja positivo ou negativo – só é significativo se o país é capaz de desenvolver uma estrutura adequada de governança.

As escolhas de modelos, tanto de governança como de incentivo, são limitadas por dotações institucionais específicas do país, e são compostas por cinco elementos (Levy e Spiller, 1993):

1. **Instituições legislativas e executivas:** os instrumentos formais para nomear legisladores e tomadores de decisão, para formular e implementar leis e regulamentos e para determinar as relações entre estas duas instituições.
2. **Instituições judiciais:** os instrumentos formais para nomear juízes e estipular a estrutura interna do judiciário e para mediar imparcialmente disputas entre partes privadas ou entre elas e o Estado.
3. **Normas implícitas:** normas informais mas amplamente aceitas que tacitamente restringem as ações de indivíduos e instituições.
4. **Capacidades administrativas.**
5. **Consciência social:** o padrão de oposição de interesses sociais na sociedade e o equilíbrio entre eles, incluindo o papel da ideologia.

Como o modelo de governança compreende mecanismos para reduzir a vulnerabilidade de entes privados frente a ações administrativas arbitrárias, tal como a expropriação de propriedades ou rendas, ele é mais afetado pelas dotações 1, 2 e 3. Normalmente, são empregados três mecanismos para lidar com esta questão, sendo este o foco da análise do presente artigo:

1. limites para a discricionariedade do regulador, claramente estipulados no modelo regulatório;

⁴ Em Levy e Spiller (1993), a estrutura de governança é descrita como *basic design*, enquanto os incentivos são descritos como *detail design*. O modelo analítico para analisar a estabilidade regulatória não mudou, entretanto. Ambos os termos consistem de abordagens idênticas para avaliar as dotações institucionais de um sistema regulatório.

2. restrições para modificações no modelo; e
3. instituições para assegurar a efetividade dos dois instrumentos prévios.

Os modelos de incentivo visam atrair investimento privado, atingir precificação adequada e facilitar a difusão de novos serviços e tecnologias. Portanto, três fatores influenciam incentivos regulatórios: as dotações institucionais, o grau de desafios regulatórios e a natureza da governança regulatória. Levy e Spiller (1993) enfatizam que, portanto, as dotações 4 e 5, relacionadas às capacidades administrativas e consciência social, são particularmente importantes para o modelo de incentivos, especialmente se for necessário que os reguladores lidem com regras e processos complexos. Em geral, os mecanismos disponíveis para estruturação do modelo de incentivo envolvem:

1. definição de normas para regulação de preço dos serviços;
2. definição de incentivos para competição (pela redução de barreiras de entrada e garantia de interconexão entre redes)
3. garantia da independência da agência regulatória (em relação a agentes políticos e entes privados); e
4. adequação dos fatores administrativos (especialmente, em termos de capacitação de pessoal)

4, A estrutura de governança do sistema regulatório no Brasil

A presente seção avaliará o contexto brasileiro no que diz respeito às três dotações institucionais que modelam a governança do atual sistema regulatório. A análise foca apenas no ambiente institucional criado após o estabelecimento da Constituição Federal de 1988.

No que diz respeito às dotações institucionais brasileiras, **instituições legislativas e executivas**, o Brasil apresenta todos os mecanismos que restringem a discricionariedade administrativa, tal como mencionados por Levy e Spiller (1993): separação explícita entre os poderes legislativo, executivo e judiciário; existência de Constituição escrita, que delimita as competências do legislativo e executivo e se faz cumprir pelos tribunais; funcionamento de duas casas legislativas com membros eleitos sob regras diferentes de votação; implementação de sistema eleitoral desenhado para produzir a proliferação de partidos minoritários; e estrutura federal de governo com forte descentralização.

Com respeito às **instituições judiciais**, Spiller e Vogelsang (1994) afirmam que elas têm um papel fundamental na restrição de discricionariedade governamental. Apesar de as cortes terem forte tradição de manter contratos entre partes privadas na maioria dos países, os magistrados no Brasil acreditam que o poder judiciário tem um papel social. Por consequência, argumentos de justiça social são admitidos como justificativa para alterar contratos. Pinheiro (2003b) conduziu um questionário com juízes brasileiros, e os resultados indicaram que 73,1% da amostra concordam com este argumento, contra apenas 19,7% que defendem respeito aos contratos, independentemente dos seus efeitos sociais. Resultado semelhante foi observado em pesquisa realizada por Zylbersztajn e Sztajn (2005).

Existe uma percepção do público em geral de que a justiça é lenta no Brasil. Entretanto, estudo de Castro (2011) mostra que o desempenho e os recursos disponíveis são extremamente variados, dependendo da unidade da federação e da natureza do processo (cível, criminal, fazenda pública etc.). Além disso, a análise da eficiência

judicial é complexa, tendo em vista que deve-se levar em conta, por exemplo, o índice de reforma de decisões de primeira instância. Não existem tribunais especializados em matérias de telecomunicações.

As nomeações dos ministros para tribunais superiores no Brasil são claramente estipuladas pela Constituição Federal. As indicações para ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) efetuadas pelo Presidente da República e aprovadas pelo Senado Federal, tendo como requisitos idade entre 35 anos e 65 anos, conhecimento notório e reputação ilibada. Em 2006, foi aprovado um mecanismo que fortalece os poderes do STF: a súmula vinculante, que restringe a interpretação de dispositivos constitucionais em instâncias inferiores. Quanto aos ministros do Superior Tribunal de Justiça (STJ), estes são selecionados a partir de listas tríplices elaboradas por instituições jurídicas: um terço é indicado dentre juízes dos Tribunais Regionais Federais; um terço é apontado dentre desembargadores dos Tribunais de Justiça; e o último terço é nomeado, alternadamente, dentre advogados de reputação ilibada e mais de dez anos de efetiva experiência profissional, e membros do Ministério Público Federal, Estadual, do Distrito Federal e Territórios, com mais de dez anos de carreira.

No tocante às **normas implícitas**, a negociação e conciliação de interesses divergentes dentro das coalizões políticas que suportam o governo federal são frequentes no Brasil. Este fato pode ser considerado como uma regra informal, que pode afetar negativamente o desenho de políticas de longo prazo. Segundo Ramos (2010), coalizões políticas no Brasil tornam os governos muito suscetíveis a variações de conjuntura. Este ambiente pode afetar decisões de investimento em infraestrutura que requerem um contexto mais estável. Debates sobre o compromisso entre decisões de curto e longo prazo se tornaram públicas durante as discussões do PNBL. Por outro lado, a existência de coalizões pode tornar as plataformas políticas dos grupos que lutam pelo poder mais próximas umas das outras, minimizando a ocorrência de mudanças abruptas.⁵

Em relação aos **mecanismos para implementar a governança regulatória**, a EC nº 8 e a LGT podem ser consideradas como as bases do atual quadro regulatório no Brasil. Enquanto a primeira garante constitucionalmente a participação de entidades privadas no mercado de telecomunicações e a existência de uma agência regulatória para o setor, a segunda delinea o sistema regulatório, atribuindo explicitamente funções e características para cada instituição governamental. A LGT também criou a agência regulatória, bem como determinou o maior processo de privatização da história do país. Sua descrição precisa e detalhada do papel de cada instituição restringe a discricionariedade administrativa.

Não ocorreram modificações expressivas da governança regulatória desde a aprovação da LGT. Os poucos ajustes legais que foram aprovados no Congresso Nacional dizem respeito à estrutura interna da agência regulatória⁶. Uma evolução à LGT foi aprovada em 2011⁷, alinhada com um de seus princípios fundamentais: promover a competição. Ela removeu barreiras legais para a provisão de serviços de TV a cabo por operadoras de telecomunicações, abrindo o mercado nacional para competidores estrangeiros.

⁵ Para uma análise: (i) da relação entre a burocracia e os partidos políticos e (ii) do presidencialismo de coalizão, vide Ipea (2010).

⁶ Lei 9986/2000.

⁷ Lei 12485/2011.

Finalmente, os poderes legislativo e judiciário podem ser considerados como responsáveis por assegurar o modelo regulatório. Enquanto o Congresso Nacional não aceitou mudanças substantivas na LGT, os tribunais superiores no Brasil sistematicamente rejeitaram demandas judiciais para alterar contratos de concessão dos serviços de telecomunicações⁸.

A partir destes argumentos, pode-se inferir que a governança regulatória no Brasil foi desenhada a partir de sólidas e robustas dotações institucionais. Este estável desenho institucional pode ser uma das razões fundamentais para explicar o fluxo contínuo de investimentos por parte de empresas privadas no setor desde 1998.

5. O modelo de incentivos do sistema regulatório no Brasil

A presente seção apresentará uma breve descrição dos agentes mais importantes no modelo de incentivo do sistema regulatório. O ambiente brasileiro será examinado no que diz respeito às duas dotações institucionais que restringem o desenho do sistema regulatório. Mais uma vez, a análise será focada em desdobramentos recentes do quadro institucional.

A Constituição Federal delega exclusivamente à União os poderes de legislar sobre matérias afeitas às telecomunicações e radiodifusão. Conforme mencionado anteriormente, a EC nº 8 designou à União a responsabilidade de prestar serviços de telecomunicações, diretamente ou por meio de concessões a outras entidades, bem como criou a agência regulatória e tratou de outros aspectos institucionais relacionados.

No nível federal, os poderes legislativo e judiciário não têm instituições específicas para lidar com as telecomunicações. Entretanto, no poder executivo, há quatro entidades que foram legalmente incumbidas de organizar e conduzir políticas para o tema. Deste ponto em diante, estas instituições serão denominadas agentes *de jure*.

O Ministério das Comunicações (Minicom) é o departamento central da administração pública federal, para tratar dos temas de telecomunicações, radiodifusão e serviços postais⁹. Criado em 1967¹⁰, suas funções envolvem a definição de políticas nacionais e a supervisão de instituições públicas relacionadas à sua área de competência. Suas tarefas de supervisão dizem respeito aos três agentes descritos a seguir.

A Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) foi criada em 1997¹¹ pela LGT como a agência regulatória do governo federal para o setor. Suas tarefas envolvem a implementação de políticas públicas, o licenciamento de serviços de telecomunicações públicos e privados, o gerenciamento do espectro de radiofrequência, a definição de padrões técnicos para equipamentos e a fiscalização do cumprimento das regras aplicáveis ao setor. Alguns princípios básicos distinguem a natureza de autarquia especial da Anatel perante outros órgãos do executivo: independência administrativa, ausência de subordinação hierárquica a outros órgãos, autonomia financeira e estabilidade dos conselheiros, que têm mandato fixo. Entretanto, todas estas

⁸ Uma recente ação do governo no que diz respeito a condições para a renovação de concessões de prestadoras do setor de energia elétrica tem sido questionada como quebra de contrato pelo mercado.

⁹ Decreto 7264/2011.

¹⁰ Decreto-lei 200/1967.

¹¹ Lei 9.472/1997.

características têm sido contestadas desde sua criação, como será descrito na próxima seção.

A Telebras, que já teve o papel de *holding* do monopólio estatal do sistema de telefonia no Brasil, foi reativada em 2010¹² pelo governo federal para prover serviços de atacado e varejo do mercado de telecomunicações. Suas principais funções consistem em implementar uma rede privada de telecomunicações para o governo federal, suportar políticas públicas de banda larga, bem como prover infraestrutura para operadoras privadas¹³.

Finalmente, a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), instituída sob a forma de empresa estatal, detém o monopólio de prover serviços postais e de telégrafos no Brasil. Há indícios de que a ECT possa entrar no mercado de telecomunicações no futuro próximo, tendo em vista que o governo federal recentemente promoveu mudanças legais e estatutárias que permitirão à ECT prover serviços de telecomunicações por meio de uma licença de *Mobile Virtual Network Operator* (MVNO)¹⁴.

Entretanto, devido a idiosincrasias no contexto político brasileiro, outros agentes também participam ocasionalmente do processo de formulação de políticas para o setor de telecomunicações. Estas instituições - doravante denominadas agentes *de facto* - normalmente entram em ação suportando interesses políticos, para assistir e, às vezes, substituir as organizações *de juris*. Neste artigo, a análise focar-se-á em três agentes desta natureza, conforme descrito a seguir.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é um banco estatal com o objetivo de prover financiamento de longo prazo para todas atividades econômicas no Brasil, bem como suportar políticas relacionadas a aspectos sociais, regionais e ambientais. Durante o processo de privatização, o BNDES foi designado como o agente financeiro do governo federal para realizar os leilões das companhias estatais, que foram transferidas ao setor privado.

Além dos Ministérios, a Presidência da República (PR) conta com uma equipe técnica, cujas funções e tamanho podem variar. Assim, dependendo das circunstâncias políticas e da fragilidade da coalizão governamental, a equipe técnica pode ser mais ou menos ativa dentro da burocracia federal. Em sua estrutura atual¹⁵, a equipe técnica é composta por 12 Secretarias e outras assessorias especializadas. Estes agentes públicos são designados diretamente pela PR. Doravante, estes órgãos serão denominados *instituições da PR*.

Finalmente, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) é responsável por formular e coordenar o plano de trabalho do governo federal, elaborando o programa de orçamento, e organizando a administração federal. Um de seus departamentos, a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) exerceu um papel muito importante no debate sobre o PNBL.

¹² Decreto 7175/2010.

¹³ Para uma análise das alternativas disponíveis para o governo por ocasião da reativação da Telebras, vide Sousa, Kubota e Oliveira (2010).

¹⁴ Lei 12490/2011 e decreto 7483/2011.

¹⁵ Lei 12462/2011.

No que diz respeito às **capacidades administrativas** a análise explorará apenas a Anatel e o Minicom, por seu papel para o setor de telecomunicações. O quadro da Anatel foi formado inicialmente – sob circunstâncias excepcionais estipuladas por decreto – por profissionais temporários. Como o concurso público para formação do quadro foi judicialmente contestado, a Anatel contou com funcionários temporários até 2004. Esta situação gerou um alto nível de rotatividade de pessoal, além da perda da maior parte dos técnicos treinados pela agência em seus primeiros anos. Depois de uma disputa de mais de quatro anos, a Anatel finalmente pôde preencher seu quadro regular com servidores efetivos, mas a demora teve um impacto negativo na criação de um quadro técnico permanente qualificado. Após a realização de três concursos, a agência atualmente conta com um quadro de pessoal composto por cerca de 1.500 servidores, entre efetivos e comissionados.

No que diz respeito à **consciência social**, a ideologia exerceu importante papel em vários eventos que envolveram o sistema regulatório no Brasil. Além disso, algumas organizações não-governamentais bastante combativas, como Associação Brasileira de Defesa do Consumidor (Proteste) e Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec), surgiram logo após o período de privatizações. A população em geral também se tornou mais ativa em relação à qualidade dos serviços prestados, com a organização de protestos principalmente por meio das mídias sociais e da internet. Os dados apresentados na seção 2 relativos às reclamações nos Procons também corroboram a percepção de que a sociedade, de forma geral, vem exigindo melhorias na prestação dos serviços de telecomunicações.

6. Análise dos eventos que desafiaram o modelo do sistema regulatório no Brasil

Os eventos que serão analisados nesta seção implicaram mudanças nas regras de precificação, modificações no contexto competitivo, restrições à independência da agência regulatória ou reformas em requisitos administrativos. A Tabela 2 resume os episódios que serão discutidos, apresentando uma linha temporal da evolução institucional no Brasil, bem como as principais políticas e eventos e outras informações relacionadas.

Tabela 2 – Linha do tempo da evolução institucional no Brasil, principais políticas, eventos mais relevantes e informações correlatas

Governo	FHC 1	FHC 2	Lula 1	Lula 2	Dilma
Período (anos)	1995-1998	1999-2002	2003-2006	2007-2010	2011*
Agentes - <i>de jure</i>	Minicom (políticas e regulação) Sistema Telebras (planejamento, coordenação e operação) BNDES (privatização)	Minicom (políticas) Anatel (regulação)	Minicom (políticas) Anatel (regulação)	Minicom (políticas) Anatel (regulação)	Minicom (políticas) Anatel (regulação) Telebras (planejamento e operação) ECT (autorização MVNO)
Agentes - <i>de facto</i>			Instituições da PR	BNDES/Fundos de pensão Instituições da PR/MPOG	
Principais políticas	Competição e obrigações de universalização			PNBL Inclusão digital**	
Eventos mais relevantes	Desregulação Criação da Anatel Privatização	Metas para obrigações de universalização	Interferência de instituições da PR nas funções e na governança da Anatel e Minicom	Alteração do PGO Elaboração do PNBL por instituições da PR/MPOG Recriação da Telebras	Fortalecimento do Minicom <i>Matching</i> de agentes <i>de juris</i> e <i>de facto</i> Mudança do gerenciamento do PNBL/Telebras
Número de Ministros no Minicom	2	2	3	2 (o primeiro permaneceu do período anterior)	1
Partido do Ministro das Comunicações	PSDB, mesmo do Presidente	PSDB, mesmo do presidente	PDT e PMDB, partidos da coalizão do governo	PMDB, partido da coalizão do governo	PT, mesmo do Presidente
Número de presidentes na Anatel	Não aplicável	2	4 (o primeiro permaneceu do período anterior)	2 (o primeiro permaneceu do período anterior)	2 (o primeiro permaneceu do período anterior)
Vacâncias na presidência da Anatel	Não aplicável	0	2 (janeiro a março de 2005 e novembro de 2005 a junho de 2006)	0	0

Notas:

* primeiro ano do mandato de 2011 a 2015

** Políticas para inclusão digital foram implementadas por meio da expansão de telecentros públicos e implantação de banda larga em todas as escolas públicas localizadas em áreas urbanas.

A reforma do setor de telecomunicações iniciou-se no Brasil em 1995, durante o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), seguindo as tendências de desregulamentação e privatização que ocorriam em todo o mundo. Ela foi completada com a transferência da Telebras ao setor privado e a passagem de atividades regulatórias do Minicom para a Anatel, mas preservando-lhe as atividades de formulação de políticas no âmbito do poder executivo.

É interessante notar que estas mudanças ocorreram apenas no que diz respeito às telecomunicações. O Minicom manteve grande parte de suas atribuições regulatórias no que concerne à radiodifusão, ficando a Anatel com a responsabilidade pela administração e fiscalização do espectro. Logo, o Minicom ainda detém autonomia institucional para regular a radiodifusão no país, o que poderá representar uma dificuldade em função do rápido processo de convergência trazido por constantes inovações no setor.

De acordo com o quadro atual, o Minicom deve estabelecer as políticas para o setor de telecomunicações e a Anatel deve implementá-las. Nos primeiros anos após a privatização, de 1998 a 2002, durante o segundo mandato de FHC, a política de telecomunicações desenvolvida pelo Minicom se baseava em metas de obrigações de universalização de serviços para a telefonia fixa. Durante os dois mandatos de FHC, o Ministro do Minicom foi indicado pelo PSDB, partido do presidente.

Desde 2003, entretanto, mudanças no ambiente político gradualmente levaram o governo a uma abordagem menos liberal para o setor. Johnson (1992) avalia que, de modo geral, os objetivos de política de uma nova agência são alinhados com os objetivos da coalizão política que a criou. Com a mudança de governo, no início do primeiro governo Lula, houve intenção de reduzir o papel das agências regulatórias. Por exemplo, Melo *et al.* (2005) ressaltaram que, em abril de 2004, dois projetos de lei foram propostos com o intuito de reduzir o nível de autonomia de todas as agências setoriais.

No contexto atual, agências regulatórias independentes são necessárias para mitigar a complexidade de certas atividades regulatórias e de supervisão, realizar rápidas implementações de requerimentos e inibir interferência política. O afastamento das atividades regulatórias de influências políticas preserva a credibilidade da agência e promovem investimentos para o setor, sustentando o desenvolvimento econômico.

Apesar disso, todos os princípios básicos da Anatel foram de um modo ou de outro contestados. A independência administrativa não está livre de interferências políticas. O Conselho Diretor (CD) é composto por cinco membros, com mandato fixo de cinco anos. Como a duração dos mandatos não é coincidente, os conselheiros são substituídos de modo sequencial. Indicações para o CD são feitas pelo Presidente da República e aprovadas pelo Senado Federal, enquanto o presidente da Anatel é designado apenas pelo Presidente, dentre os membros do CD. Portanto, as nomeações não estão imunes ao contexto político, sendo que todo o CD pode ser inteiramente renovado por um mesmo Presidente em um período de cinco anos¹⁶.

A falta de subordinação é também relativa, visto que a Anatel está formalmente sob supervisão do Minicom. A independência financeira tampouco é assegurada. Apesar de existir uma taxa específica para financiar as atividades regulatórias - o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel), que é coletado das firmas reguladas – as

¹⁶ Ambos os presidentes FHC e Lula foram reeleitos e tiveram mandatos que totalizaram oito anos de governo.

despesas da Anatel dependem de proposta orçamentária enviada pelo MPOG para ser aprovada pelo Congresso Nacional. Ademais, a estabilidade dos conselheiros também foi contestada em algumas situações.

Em relação à estrutura de governança, apenas um acontecimento demonstra o esforço do executivo em mudar o conjunto de regras do sistema regulatório. No início de 2003, um grupo de trabalho no âmbito das instituições da PR foi criado com o intuito de aprimorar o modelo regulatório das agências. No início de 2004, dois projetos de lei, baseados no trabalho do grupo, foram colocados em consulta pública. Um dos projetos propunha a transferência do direito de criar licenças para explorar serviços públicos das agências reguladoras para os Ministérios. O segundo projeto estabelecia metas para as agências e punições para quando os objetivos não fossem alcançados, por meio de um contrato de gestão. Se por um lado os projetos visavam tornar as agências mais alinhadas com os programas governamentais, o que é uma preocupação absolutamente legítima, por outro lado havia a preocupação de que o contrato pudesse ser utilizado para reduzir a autonomia das agências regulatórias. Nenhum dos projetos chegou a ser votado no Congresso Nacional.

No entanto, no que diz respeito ao modelo de incentivos, diversos incidentes ocorridos entre 2003 e 2010 ilustram os desafios à estabilidade do sistema regulatório. O primeiro deles aconteceu em 2003, quando o Minicom não concordou com a proposta encaminhada pelas concessionárias para reajuste das tarifas de telefonia fixa, as quais seriam fortemente afetadas pela alta no Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI). A Anatel decidiu reajustar as tarifas de acordo com o previsto no contrato com as prestadoras, mas a decisão foi judicialmente contestada. O STJ acabou confirmando a decisão da agência (Morais, 2008). Outras disputas, envolvendo o valor e legalidade do valor das tarifas de assinatura também foram decididas pelo STJ em favor das cláusulas garantidas em contrato entre a Anatel e as operadoras.

Outro episódio ilustra a relação conflituosa do executivo com as agências. Em 2004, o presidente da Anatel, nomeado pelo governo anterior, renunciou, devido a uma série de desentendimentos públicos com agentes vinculados às instituições da PR. O Presidente da República nomeou então um membro de seu próprio partido para a presidência da agência (Mueller e Oliveira, 2009).

Depois desses eventos, a Anatel teve uma elevada rotatividade de presidentes, tendo havido quatro nomeações nos três anos seguintes. Além disso, a integralidade de seu CD também foi negligenciada, com persistente atraso na nomeação de novos conselheiros. Durante cinco meses de 2004, o CD contou com apenas dois diretores, o que impediu a deliberação de assuntos relevantes. Em novembro de 2006, houve novamente duas vagas no conselho, aguardando nomeações por parte do Presidente da República. Novamente, muitas atividades da agência foram prejudicadas devido à falta de quórum para as deliberações do CD. Desta forma, a análise de diversos assuntos importantes foi postergada e novos regulamentos foram aprovados com atraso.

No que diz respeito ao Minicom, pode-se observar que este não foi capaz de estabelecer objetivos de longo prazo ou políticas de vulto, desde que as metas de universalização dos serviços foram atingidas em 2002. Esta situação perdurou até o fim da primeira década do milênio, ilustrando o fato de que as telecomunicações não estiveram no cerne das preocupações governamentais durante o período.

Além disso, também houve grande instabilidade na chefia do Minicom nesta fase. No âmbito das negociações da coalização política, o ministério foi direcionado a

dois partidos da base aliada: o PDT e PMDB. Entre 2003 e 2006, três ministros diferentes comandaram o Minicom. Apenas o terceiro deles, que assumiu em 2005, permaneceu mais tempo no cargo, ficando até o início de 2010.

A emergência da internet e sua crescente importância para a inclusão social aumentou a importância do setor durante o segundo governo do Presidente Lula. Esse período foi marcado pela manifestação de novos atores políticos, que denominamos anteriormente como agentes *de facto*. Tais agentes colocaram em pauta a necessidade de se reorganizar o setor, propondo novas políticas.

Em 2008, o governo federal aprovou modificações no ambiente institucional. Estes ajustes permitiram a fusão de duas operadoras de telefonia fixa – Brasil Telecom e Oi – formando o maior grupo de telecomunicações do Brasil. Não obstante o papel da Anatel de promover competição, as mudanças no contexto institucional ocorreram com o consentimento da agência regulatória. Ela foi responsável por propor o novo Plano Geral de Outorgas ao Presidente da República, endossando a fusão.

Todo o processo foi liderado pelo BNDES, que também financiou a fusão em conjunto com três grandes fundos de pensões de estatais. Ao fim do processo, as quatro entidades passaram a ter participação significativa na nova companhia¹⁷. O objetivo foi criar um “campeão nacional”, refletindo a ideologia dos defensores da medida. A nova companhia deveria ser capaz não só de competir com as concorrentes estrangeiras no país, como também de expandir em mercados internacionais. Os resultados em relação a ambos os objetivos têm sido repetidamente questionados, principalmente após a entrada da Portugal Telecom como um dos acionistas controladores da nova Oi¹⁸.

Em 2010, as instituições da PR, em conjunto com o MPOG, foram agentes chave na formulação do PNBL, bem como na negociação de políticas de inclusão digital junto às operadoras. Apesar de a Anatel e o Minicom terem atribuição legal para regular e estabelecer políticas públicas para o setor de telecomunicações, ambos tiveram uma participação secundária na elaboração do documento base do PNBL.¹⁹ O papel marginal do Minicom no processo foi constatado também por Ramos (2010), que considerou tal episódio como um desrespeito à hierarquia dos atores envolvidos.

Sob o argumento de que o aumento da oferta de serviços de telecomunicações promoveria a competição do mercado, os agentes *de facto* foram bem sucedidos em sua defesa de reativar a Telebras, após mais de dez anos de inatividade. A Telebras foi

¹⁷ Para maiores detalhes, vide Acordo de Acionistas disponível em: <http://v4-oi.infoinvest.com.br/ptb/2963/Acordo%20de%20Acionistas%20TMAR%20PART.pdf>. Acesso em 15 fev. 2013.

¹⁸ Vide, por exemplo, crítica de PINHEIRO, A. C. (2013).

¹⁹ O documento “O Brasil em alta velocidade” (disponível em: <http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CDEQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.governoeletronico.gov.br%2Fanexos%2Fplano-nacional-de-banda-larga%2Fdownload&ei=QxodUfXYL4Ls9ASs9YH4DA&usg=AFQjCNHK78IA39qh-TjnwT92Ngk9yM-IBQ&bvm=bv.42452523.d.eWU>, acesso em 14 fev. 2013), elaborado pelo Ministério das Comunicações, com apoio da Anatel, foi virtualmente ignorado na elaboração do documento base do PNBL (disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/brasilconectado/forum-brasil-conectado/documentos/3o-fbc/documento-base-do-programa-nacional-de-banda-larga>, acesso em 14 fev. 2013).

reativada para oferecer acesso à banda larga para os segmentos de varejo (onde o serviço não estiver disponível) e atacado, utilizando fibras óticas de companhias estatais. O principal objetivo da reativação da Telebras é assegurar que a infraestrutura esteja disponível em áreas pobres e remotas, de forma a atrair investimentos de empreendedores locais, reduzir a necessidade de financiamento público e ajudar o governo no atendimento da população mais vulnerável.

Os objetivos específicos da Telebras ainda não estão claros e o entendimento das competências da Anatel e do Minicom ainda está em discussão. Isto se deve ao fato de que existe uma falta de definições claras dos objetivos físico, financeiro, regulatório e normativo, tal como mencionado em Ramos (2010). Todo o processo gerou descontentamento da maior parte das operadoras privadas, que não concordaram com a necessidade de uma estatal para competir no mercado.

Utilizando conceitos de economia política, Ramos (2010) formulou outras críticas em relação ao processo de elaboração do PNBL. De acordo com o autor, além da questão levantada anteriormente, o PNBL tem vários outros problemas: falta de uma estratégia de longo prazo (pelo menos até 2025, quando as concessões de telefonia fixa se encerrarão); dispersão de liderança no executivo; falta de diálogo com o legislativo; falta de diálogo com a sociedade; e diálogo áspero com o setor privado.

A Teoria Institucional da Presidência, de Terry Moe (1993), também pode ajudar na compreensão do processo. Segundo o autor, o Presidente pode selecionar pessoas que sejam não apenas competentes para o desempenho de suas funções, formando um time (staff) de quem também se espera a realização dos interesses presidenciais (Lameirão, 2011).

Como as discussões em torno da infraestrutura de banda larga cresceram de relevância ao fim do governo anterior, a Presidente Dilma decidiu indicar um membro de seu próprio partido como titular do Minicom e unificou os programas sob a alçada deste ministério. Esta decisão reflete um aumento de poder do Minicom, por dois motivos. Primeiro, mostra claramente uma nova prioridade do governo para o setor de telecomunicações. Segundo, a deliberação também aumenta o quadro disponível para implementar as políticas e melhorou sua coordenação, tendo em vista que servidores dispersos em diferentes órgãos foram transferidos para o Minicom.

Entretanto, a falta de definições e as restrições orçamentárias à Telebras, contrastam com o discurso inicial de sua reativação, conforme previsto por Ramos (2010). De um plano inicial de levar acesso à banda larga a mais de 1.163 cidades ao fim de 2011, o objetivo foi diminuído para prover acesso a 150 cidades. Logo, o objetivo de política pública foi drasticamente reduzido logo no primeiro ano de implementação. Objetivos futuros estipulam a provisão de acesso em 4.728 municípios ao fim de 2014, bem como o desenvolvimento de uma rede federal em capitais para a administração pública. Entretanto, no ritmo atual de implantação adotado pelo governo, estes objetivos não serão atingidos.

Finalmente, uma alteração no estatuto da ECT em 2011 transformou a empresa em outro ator legalmente habilitado no setor de telecomunicações. Como a alteração é muito recente, não é possível conhecer planos específicos para esta organização. Ela sinaliza, entretanto, para uma terceira companhia com suporte público competindo no mercado de telecomunicações.

De fato, esses arranjos complexos restringem o processo decisório no Brasil. Todos estes fatos desafiam a estrutura de incentivos para assuntos regulatórios. Como

os papéis legalmente atribuídos para cada agente não têm sido respeitados na prática, a sociedade e os agentes privados não são capazes de entender o processo político. Além disso, os episódios recentes simbolizam a coexistência de políticas conflitantes. Por exemplo, a recriação da Telebras parece conflitante com a forte presença de capital estatal na nova Oi. Por um lado, a Oi defende que fornecerá a infraestrutura necessária e promoverá a competição, embora tenha surgido a partir de um evento de concentração econômica. Por outro lado, as instituições da PR buscaram os mesmos objetivos, reativando a Telebras como um competidor estatal.

A partir de 2012 pode-se observar uma mudança de postura por parte da Anatel. A agência proibiu a comercialização de novas linhas móveis por parte de algumas operadoras, em função de elevados índices de qualidade e de reclamação de clientes. A Anatel também tem se mostrado mais rigorosa no que diz respeito a indicadores de qualidade da telefonia fixa. Trata-se de um comportamento mais rigoroso com relação às operadoras, quando comparado ao que se observava em períodos anteriores. Recentemente, a agência anunciou uma profunda reorganização administrativa, com o objetivo de adaptar sua estrutura à realidade de convergência tecnológica.

7. Considerações finais

Este artigo analisa a evolução do sistema regulatório de telecomunicações no Brasil. Seguindo um arcabouço metodológico desenvolvido por Levy e Spiller (1994), o estudo examina a estrutura de governança e o modelo de incentivos do contexto institucional. A partir das evidências apresentadas, pode-se concluir que o Brasil tem uma sólida estrutura de governança para o sistema regulatório, com poucas tentativas de mudança do ambiente institucional vigente, a salvo de interferência ideológica e política. Os poderes legislativo e judiciário têm bloqueado esforços de se alterar a governança regulatória, fazendo cumprir o sistema regulatório vigente. Logo, a estabilidade da governança regulatória prevaleceu a despeito de mudanças políticas oriundas de alternância de poder, e isto pode ser uma das razões para o contínuo fluxo de investimento privado desde 1998, conforme dados apresentados na seção 2. Este fato também confirma a hipótese do modelo de Levy e Spiller, segundo o qual os investimentos privados somente se efetivam em um ambiente estável de estrutura de governança.

O modelo de incentivos, ao contrário sofre de crescentes tensões de instituições no âmbito da esfera federal. A falta de diretrizes e políticas para o setor, e a ausência de coordenação entre os agentes formalmente constituídos foram o primeiro problema detectado²⁰. Um segundo ponto foi a proliferação de novos agentes em governos recentes, mesmo sem ordenamento legal, os quais acabaram implementando políticas divergentes. A maioria delas têm perseguido os mesmos objetivos, mas também têm competido por escassos recursos públicos.

Críticas sobre a estrutura concentrada de mercado, falta de competição e precificação inadequada já foram apresentadas como resultado de vários estudos no Brasil. Além destes aspectos, os dados de reclamações de usuários, indicados na seção 2, também apontam para um baixo nível de qualidade na prestação dos serviços. Estes temas são todos relacionados com a estrutura de incentivos do sistema regulatório e são indicações de que este modelo não está sendo eficiente para atingir seus objetivos.

²⁰ Trata-se de um problema que certamente atinge outros setores da administração pública.

Conforme mencionado anteriormente, o modelo de incentivos afeta a eficiência do sistema regulatório. Logo, a instabilidade observada pode ser um fator-chave para o desempenho insuficiente das atividades regulatórias, permitindo a perpetuação das falhas de mercado.

Como recomendação do presente trabalho, apresenta-se a necessidade de se melhorar o processo de nomeação dos membros do CD das agências regulatórias²¹. Atualmente, as indicações ficam a cargo da Presidência da República, sem uma necessidade formal de se levar em conta os diferentes grupos diretamente afetados pelas decisões regulatórias: consumidores, operadoras, governo e a sociedade civil. Um método mais adequado poderia ser a adoção de um processo similar ao implementado no STJ, em que cada grupo de interesse efetue suas próprias indicações para posterior confirmação pelos órgãos de controle, como a Presidência da República ou o Senado Federal²². Outra sugestão diz respeito ao aprimoramento das capacidades administrativas, assegurando que os membros do CD tenham a qualificação adequada para desempenhar as complexas atividades regulatórias verificadas no contexto atual. Como recomendação final, propõe-se a implementação de estratégias de longo prazo, com execução das políticas realizada pelos agentes *de jure*, de modo que se mantenha a necessária estabilidade da estrutura de incentivos, melhorando o desempenho das atividades regulatórias.

Como sugestão para trabalhos futuros, aconselha-se a inclusão de uma avaliação a respeito do número de atos e resoluções editados pela Anatel, bem como seus assuntos. Adicionalmente, uma análise das decisões administrativas das disputas entre operadoras de telecomunicações pode prover um indicador quantitativo de casos envolvendo regulação de preço, incentivo a competição e outros temas lidados pelo modelo de incentivos. Outro tema que pode ser acrescentado é a avaliação de decisões judiciais que contestem ou confirmem a estrutura de governança e o modelo de incentivos. Tais análises são importantes para examinar a extensão das possíveis ameaças para a independência do regulador.

Referências

- CASTRO, A. S. **Indicadores básicos e desempenho da Justiça Estadual de primeiro grau no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. Texto para discussão.
- HENISZ, W. J. **Politics and international investment: measuring risks and protecting profits**. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar, 2002.
- IPEA. Democracia e políticas públicas: o papel da burocracia e dos partidos políticos. *In: Estados, instituições e democracia: democracia*. Brasília: Ipea, 2010.
- JOHNSON, C. M. **The dynamics of conflict between bureaucrats and legislators**. Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1992.

²¹ Recentemente, um escândalo político envolvendo outras agências regulatórias tornou claro que há muito a ser melhorado no processo de nomeação de dirigentes.

²² Uma proposta diferente no detalhe mas semelhante no conteúdo pode ser encontrada em: <http://www.valor.com.br/opiniao/3042718/agencias-reguladoras-entre-governanca-e-governabilidade#ixzz2NRXenStK>

- LAMEIRÃO, C. R. A ordenação dos cargos de direção e assessoramento superiores (DAS) como estratégia para o fortalecimento institucional e decisório do Presidente da República. *In: CARDOSO Jr., J. C.; PIRES, R. R. (orgs.) Gestão pública e desenvolvimento: desafios e perspectivas.* Brasília: Ipea, 2011.
- LEVY, B., & Spiller, P. T. **Regulations, institutions and commitment in telecommunications: a comparative analysis of five country studies.** Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, p. 215-256, 1993.
- LEVY, B.; SPILLER, P. T. **The institutional foundations of regulation commitment: a comparative analysis of telecommunications regulation.** *Journal of Law, Economics and Organization*, 10(2), 201-246, 1994.
- LEVY, B.; SPILLER, P. T. (Eds.) **Regulations, institutions and commitment: comparative studies of telecommunications.** Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- MATTOS, C.; COUTINHO, P. The Brazilian model of telecommunications reform. **Telecommunications Policy**, 29(5-6), 449-466, 2005.
- MELO, M., GAETANI, F.; PEREIRA, C. A state capacity and stitutional change: a case study of telecom regulation in Brazil. **Anais do X Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado Y de la Administracion Pública.** Santiago, Chile. 2005.
- MOE, T. Presidents, institutions, and theory. *In: EDWARDS III, G.C.; KESSEL, J.; ROCKMAN, B. A. (orgs.). Research the presidency: vital questions, new approaches.* Pittsbur: University of Pittsburgh Press, 1993. *Apud* LAMEIRÃO, C. R. A ordenação dos cargos de direção e assessoramento superiores (DAS) como estratégia para o fortalecimento institucional e decisório do Presidente da República. *In: CARDOSO Jr., J. C.; PIRES, R. R. (orgs.) Gestão pública e desenvolvimento: desafios e perspectivas.* Brasília: Ipea, 2011.
- MORAIS, L. E. **Risco regulatório sob a ótica da Nova Economia Institucional.** Brasília, UnB, 2009. Dissertação de mestrado.
- MUELLER, B.; OLIVEIRA, A. R.. **Regulation during the Lula Government.** *In: Joseph L. LOVE, J. L; BAER, W. . (Org.). Brazil Under Lula.* New York: Palgrave Macmillan, 2009, v. 1, p. 93-114.
- NOVAES, A. **A privatização do setor de telecomunicações no Brasil.** *In: Pinheiro, A. C.; Fukasaku, K. (eds.). A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública.* OECD/BNDES, 2000.
- PINHEIRO, A. C. **Regulatory reform in Brazilian infrastructure: where do we stand?** Brasília: Ipea, 2003a. Texto para discussão.
- PINHEIRO, A. C. **Judiciário, reforma e economia: a visão dos magistrados.** Brasília: Ipea, 2003b. Texto para discussão.
- PINHEIRO, A. C.; BONELLI, R.; SCHNEIDER, B. R. **Pragmatic policy in Brazil: the political economy of incomplete market reform.** Brasília: Ipea, 2004. Texto para discussão.

- PINHEIRO, A. C. Campeões nacionais. São Paulo: Valor Econômico. 1 fev. 2013. Disponível em: <http://www.valor.com.br/opiniao/2992044/campeoes-nacionais#ixzz2Je34CjCK>. Acesso em 14 fev. 2013.
- PIRES, R. R. **Burocracia, discricionariedade e democracia**: alternativas para o dilema entre controle do poder administrativo e capacidade de implementação. *In*: CARDOSO Jr., J. C.; PIRES, R. R. (orgs.) **Gestão pública e desenvolvimento**: desafios e perspectivas. Brasília: Ipea, 2011.
- POSSAS, M. L. Regulação e restrição à concorrência em telecomunicações no Brasil. **Economia**, v. 3, n. 2, p. 399-430, jul. 2002.
- RAMOS, M. C. Crítica a um Plano Nacional de Banda Larga: uma perspectiva da economia política das políticas públicas. **Anais** da Acorn-Redecom Conference 2010. Brasília, Brasil, 2010.
- SOUSA, R. A. F.; KUBOTA, L. C.; OLIVEIRA, J. M. Alternatives of public policies to deploy universal fixed broadband infrastructure: analysis of the options considered in Brazil. *In*: CPR South, 2010, Xi an. **Anais** do CPR South 5. 2010
- SPILLER, P. T.; VOGELSANG, I. **Regulations, institutions and commitment in the British telecommunications sector**. Washington: World Bank, 1994. Policy Research Working Paper 1241, 1994.
- TELEBRASIL; TELECO. **O desempenho do setor de telecomunicações no Brasil**: séries temporais 9M12. Rio de Janeiro: Telebrasil, 2012.
- ZYLBERSZATJN, D.; SZTAJN, R. (orgs.). *Direito & Economia*, 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. *Apud* FREITAS, Jr. L. O desenvolvimento econômico nacional e um judiciário intervencionista. *In*: CARDOSO Jr., J. C.; PIRES, R. R. (orgs.) **Gestão pública e desenvolvimento**: desafios e perspectivas. Brasília: Ipea, 2011.